Der polnische Minderheitenvorstoß vor der 15. Völkerbundsversammlung.

Eine Betrachtung zur Rechtslage.

INAUGURAL-DISSERTATION

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

MAX JOSEF van de SAND

Gerichtsreferendar

aus Bochum

MARBURG 1936

DISSERTATIONS-VERLAG G. H. NOLTE DÜSSELDORF

Als Dissertation von der rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 10. Juli 1935.

1. Berichterstatter: Prof. Dr. Bredt
2. Berichterstatter: Prof. Dr. Zimmerl.

R. UNIV. BIBLIOTHEEK LEIDEN

INHALTS-VERZEICHNIS

I. Überblick über die minderheitenrechtlichen Bindungen Polens und das geltende Minderheitenschutzsystem 1

II. Zweck und Tragweite der polnischen Erklärung vom 13. September 1934 4

III. Minderheitenschutzvertrag und Souveränität 8

IV. Minderheitenschutzvertrag und Gleichberechtigung . . . 15

V. Minderheitenschutzvertrag und die clausula rebus sic stantibus 21

VI. Zur Frage der Einstimmigkeit bei den Entscheidungen des Völkerbundsrates über Minderheitenbeschwerden und die Möglichkeit eines polnischen passiven Widerstandes 22

VII. Die Verbindlichkeit des vom Rate nachträglich geschaffenen Verfahrens für Polen 34

VIII. Die Rechte Deutschlands aus dem Versailler Vertragssystem in minderheitenrechtlicher Beziehung 36

Schlußbetrachtung 40

LITERATUR-VERZEICHNIS

Amos, Hans-Egon: Staatssouveränität und Minderheitenrecht, Berlin 1932.

Anzilotti: Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. I, Einführung — Allgemeine Lehren. Übersetzung der 3. Aufl., Berlin 1929.

v. Balogh, Artur: Der internationale Schutz der Minderheiten, München 1928.

Blociszewski, Joseph: La Constitution polonaise du 17 mars 1921 (Revue des sciences politiques XXXVII Année 1922, XLV, Paris, S. 28—58).

Bluntschli, C. C.: Das moderne Völkerrecht der civilisierten Staaten, Nördlingen 1872.

Boehm, Max Hildebert: Europa Irredenta, Berlin 1923.

Bruns, Karl Georg: Gesammelte Schriften zur Minderheitenfrage. (Teils.) Mit einer Einleitung von E. Kaufmann, herausgegeben von Max Hildebert Boehm, Berlin 1933.

Bußmann, Otto: Der völkerrechtliche Garantievertrag, insbesondere seit der Entstehung des Genfer Völkerbundes, Leipzig 1927.

Camerer, Rudolf: Verbesserung des Minderheitenschutzes gegen den Willen der betroffenen Staaten? in „Völkerrechtsfragen" herausgegeben von Max Wenzel, Berlin und Bonn 1932.

Erdstein, David: Le statut juridique des minorités en Europe, Paris 1932.

Erler, Georg: Das Recht der nationalen Minderheiten in „Deutschtum und Ausland" Heft 37/3, Münster 1931.

Feinberg, Nathan: La juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le système de la Protection internationale des minorités, Paris 1931.

Fouques-Duparc, Jaques: La Protection des Minorités de Race, de Langue et de Religion. Paris 1922.

Heller, Hermann: Die Souveränität. In „Beiträge zum ausländischen öffentlichen und Völkerrecht, hrsg. von Viktor Bruns, Heft 4, Berlin und Leipzig 1924.

Hudson, Manley O.: The Protection of minorities and natives in transferred territories. In: House-Seymour: What really happened at Paris. New York. 1920.

Ito, N.: La Protection des Minorités, Paris 1931.

Journal Officiel de la Société des Nations.

Junghann, Otto: Das Memorandum der League of Nations Union über den Umfang der Garantiekompetenz des Völkerbundes in Minderheitensachen. Nation und Staat, Jg. 5, 1931/32.

Junckerstorff, Kurt: Die Völkerbundsgarantie des Minderheitenrechts, Haag 1930.

Kelsen, Hans: Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 2. Aufl., Tübingen 1928.

Kormann, Karl: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte, Berlin 1910.

Krabbe, H.: Die Lehre der Rechtssouveränität, Groningen 1906.

Kraus, Herbert: Das Recht der Minderheiten, Materialien zur Einführung in das Verständnis des modernen Minoritätenproblems, Berlin 1927.

Krstitch, Dragolioub: Les Minorités, l'Etat et la Communauté internationale, Paris 1924.

Kunz: Völkerrechtliche Garantie, im Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Berlin und Leipzig 1924, 1. Band S. 361 ff.

Laserson, M.: Souveränität und Minorität, Riga und Berlin 1927.

Laun, Rudolf: Nationalitätenfrage einschließlich des Minderheitenrechts, Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Berlin und Leipzig 1925.

v. Liszt-Fleischmann: Lehrbuch des Völkerrechts, Berlin 1925.

Lucien-Brun, Jean: Le Problème des Minorités devant le droit international, Paris 1923.

Mandelstam, André N.: La Protection Internationale des Minorités Teil I: La Protection des Minorités en droit international positif, Paris 1931.
Meitani, Radu: La Protection des Minorités. Etat actuel et vue d'avenir, Thèse, Paris, 1930.
Niemeyer, Rühland, Spiropaulos: Der Völkerbund, seine Verfassung und Funktion, Kiel 1926.
Pillet: Recherches sur les droits fondamentaux des Etats, Paris.
Politis, N.: La théorie de la nationalité éthnique et le problème des minorités. (Revue critique de droit international, 1934, S. 3—15).
Plettner, Hermann: Das Problem des Schutzes der nationalen Minderheiten. — Eine Studie seiner allgemeinen ideengeschichtlichen, politischen und formaljuristischen Grundlagen nebst einer ausgewählten Darstellung der Stellungnahme des geltenden Rechts, Berlin 1927.
Baschhofer, Hermann: Hauptprobleme des Nationalitätenrechts, Tübingen 1931.
Rauchberg, Heinrich: Die Reform des Minderheitenschutzes, Breslau 1930.
Recke, Walther: Die polnsiche Frage als Problem der europäischen Politik, Berlin 1927.
Revue du droit public . . ., Paris.
Robinson, Jakob: Das Minoritätenproblem und seine Literatur . . . Berlin und Leipzig 1928.
Rousseau, Charles: Protection des Minorités et reconnaissance internationale des droits de l'homme, Paris 1930.
Rudesco, Cornelius Alexander: Etude sur la question des minorités de race, de langue et de religion, Lausanne 1929.
Luca dei Sabelli: Nazini e Minoranze etniche, Bologna 1929.
Sereni, A. P.: Il diritto internazionale delle Minoranze, Roma 1930.
Seymour, Charles: The intimate papers of Colonel House Boston and New York 1928.
Sécrétariat de la Societé des Nations: La Société des Nations et la protection des minorités de race, de langue et de religion, Genève 1927.
Société des Nations: Protection des minorités de race, de langue et de religion, par la Société des Nations. — Résolutions et extraits des procès-verbaux du Conseil, résolutions et rapports adoptés par l'Assemblée, relatif à la procédure à suivre dans les questions de protection des minorités, Genève 1929.
Desgleichen 2 ième Edition, Genève 1931.
Stone, Julius: International guarantees of minority rights. Procedure of the Council of the League of Nations in theory and practice, London 1932.
Strisower: Intervention. In: Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Hatschek-Strupp, Berlin und Leipzig 1924.
Strupp, Karl: Grundzüge des positiven Völkerrechts, Bonn 1921.
Temperley, H. W. V.: A history of the Peace Conference of Paris, Bd. V, Economic Reconstruction and Protection of Minorities, London 1921.
Toscano, Mario: Le Minoranze di razza, di lingua e di religione nel diritto internazionale, Torino 1931.
Verdroß, Alfred: Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft, Wien 1926.
Vichniac, Marc: La Protection des Droits des Minorités dans les Traités internationaux de 1919—1920, Paris.
Walz, Gustav Adolf: Völkerrecht und staatliches Recht, Stuttgart 1933.
Wintgens, Hugo: Der völkerrechtliche Schutz der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten. In: Handbuch des Völkerrechts, Bd. II, Abt. 8, Stuttgart 1930.
Wolzendorf, Kurt: Grundgedanken des Rechtes der nationalen Minderheiten. — Naturrecht des Minderheitenschutzes. — (Das Selbstbestimmungsrecht der Deutschen) Berlin 1921.

I.

Außer Polen sind bei den Friedensverhandlungen noch eine ganze Reihe anderer Staaten mit vertraglichen Minderheitenschutzverpflichtungen belastet worden. Soweit jenen Staaten die Minderheitenschutzverpflichtungen nicht schon ins einzelne gehend in den Pariser Vorortverträgen auferlegt worden sind[1]), haben sie sich dort zum größten Teil verpflichten müssen, besondere Verträge zum Schutze ihrer völkischen, sprachlichen und religiösen Minderheiten mit den A. und A. Hauptmächten abzuschließen. So hat sich Polen in Art. 93 des Versailler Vertrages wie folgt verpflichtet[2]):

> „Polen ist damit einverstanden, daß die A. und A. Hauptmächte in einem mit ihm zu schließenden Vertrag die Bestimmungen aufnehmen, die sie zum Schutze der Interessen der nationalen, sprachlichen und religiösen Minderheiten in Polen für nötig halten, und genehmigt damit diese Bestimmung".

Es war nur Zufall, daß die Bestimmungen des Minderheitenrechtes nicht auch im einzelnen, so wie sie jetzt in den besonderen Minderheitenschutzverträgen enthalten sind, mit in die Friedensverträge aufgenommen wurden, in die sie normaler Weise hineingehörten[3]).

Wie Temperley[4]), der amerikanische Geschichtsschreiber der Friedenskonferenz, berichtet, war es zeitlich unmöglich, die Bestimmungen bis zu dem festgesetzten Datum der Überreichung der Friedensbedingungen an Deutschland fertigzustellen, sodaß man die Regelung durch die besonderen Minderheitenschutzverträge, zu deren Abschluß sich im Versailler Vertrag Polen und die Tschechoslowakei verpflichten mußten, als einen glücklichen Ausweg, einen „genialen Einfall", ansah.

Polen hat am 28. Juni 1919, am gleichen Tage als es den Friedensvertrag mitunterzeichnete, in Erfüllung des Art. 93 dieses Vertrages auch den Minderheitenschutzvertrag zwischen ihm und den A. und A. Hauptmächten unterschrieben. Es ist nicht unsere Aufgabe, auf die einzelnen Bestimmungen des zuletzt genannten Vertrages, in denen Polen seinen Minderheiten eine gerechte und unterschiedslose Behandlung zusichert, einzugehen. Nach Art. 1 des Vertrages hat sich Polen verpflichtet, diese Bestimmungen „als Grundgesetze anzuerkennen, mit der Wirkung, daß kein Gesetz, keine Ver-

---

1) Wie den Kriegsgegnern der Alliierten außer Deutschland. Deutschland hat keine allgemeinen Minderheitenschutzverpflichtungen einzugehen brauchen.

2) Entsprechend die Tschechoslowakei in Art. 86 V. V.

3) Vgl. Adatci Bericht, Journal Officiel, Supplément spécial no. 73, S. 47.

4) A.a.O. Bd. V Seite 125.

ordnung, keine amtliche Handlung im Gegensatz oder Widerspruch zu ihnen stehen, und daß kein Gesetz, keine Verordnung und keine amtliche Handlung gegen sie Geltung beanspruchen darf“ [5]). Die besondere uns vor allem interessierende völkerrechtliche Verankerung des Vertrages und die Grundlage für das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbundsrat enthält dann der Schlußartikel (Art. 12):

„Polen ist damit einverstanden, daß, insoweit die Bestimmungen der vorstehenden Artikel Personen einer völkischen, religiösen oder sprachlichen Minderheit betreffen, diese Bestimmungen Verpflichtungen von internationalem Interesse begründen und unter die Garantie des Völkerbundes gestellt werden. Sie können nur mit der Zustimmung der Mehrheit des Völkerbundrates geändert werden. Die Vereinigten Staaten von Amerika, das Britische Reich, Frankreich, Italien und Japan verpflichten sich, keiner Abänderung der bezeichneten Artikel ihre Zustimmung zu versagen, wenn sie von der Mehrheit des Völkerbundrates formgerecht angenommen worden ist.

Polen ist damit einverstanden, daß jedes Mitglied des Völkerbundrates befugt ist, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder jede Gefahr einer Verletzung irgend eine dieser Verpflichtungen zu lenken, und daß der Rat befugt ist, alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen.

Polen ist ferner damit einverstanden, daß im Falle einer Meinungsverschiedenheit zwischen der polnischen Regierung und einer jeden alliierten und assoziierten Hauptmacht oder jeder Macht, die Mitglied des Völkerbundrates ist, über die rechtlichen und tatsächlichen Fragen, die diese Artikel betreffen, diese Meinungsverschiedenheit als Streit anzusehen ist, der im Sinne des Artikel 14 der Völkerbundsatzung internationalen Charakter trägt. Die polnische Regierung ist damit einverstanden, daß jeder Streit dieser Art auf Verlangen des anderen Teils vor den Ständigen Internationalen Gerichtshof gebracht wird. Die Entscheidung des Ständigen Gerichtshofs soll endgültig sein und dieselbe Kraft und Wirkung haben, wie eine auf Grund des Art. 13 der Völkerbundsatzung gefällte Entscheidung“ [6]).

Da zur Zeit des Abschlusses der Friedensverträge sowie der Minderheitenschutzverträge der Völkerbund, dem darin die Garantie angetragen wurde, noch nicht zusammen getreten war, andererseits aber die Verträge zwischen den A. und A. Hauptmächten und den betreffenden Gegenkontrahenten für den Völkerbund eine res inter

---

5) Deutsches Reichsgesetzblatt II, 1922, S. 271.

6) Die deutsche Übersetzung ist als amtliche Übersetzung dem Reichsgesetzblatt II, 1932 S. 277 entnommen, dort auch der französische Text.

alios acta [7]) bedeuten, sodaß der Völkerbund zur Garantieübernahme keineswegs gezwungen war, war hierzu eine besondere Annahmeerklärung notwendig. Hinsichtlich des polnischen Vertrages hat der Völkerbund durch die Ratsresolution vom 13. Februar 1920 [8]) die gewünschte Garantie übernommen.

„Considérant qu'aux termes de l'article 12 du Traité entre..., la Pologne reconnait que, dans mesure où les stipulations des articles preécédents du Traité affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion ou de langue, ces stipulations constituent des obligations d'intérêt international et seront placées sous la garantie de la Société des Nations.

Le conseil de la Société des Nations décide que les stipulations contenues dans les articles 1 et 2 du Traité entre...., dans la mesure où elles affectent des personnes appartenant à des minorités de race, de religion, ou de langue, seront par le présent Acte placées sous la garantie de la Société des Nations".

Der so unter der Garantie des Völkerbundes stehende Vertrag mit Polen diente als erster seiner Art als Muster [9]) für die Minderheitenschutzverträge mit der Tschechoslowakai [10]), Rumänien [11]), Südslawien [12]) und Griechenland [13]). Er war gleichfalls das Vorbild für die gegenüber dem Völkerbund abgegebenen Minderheitenschutzerklärungen, durch die sich gelegentlich ihrer Aufnahme in den Bund die Staaten Litauen [14]), Albanien [15]), Lettland [16]) und Estland [17]) zum Minderheitenschutz verpflichten mußten.

Und in wesentlichen Beziehungen stimmt der polnische Vertrag auch überein mit den Minderheitenschutzbestimmungen wie sie Österreich, Ungarn, Bulgarien und die Türkei verpflichtend in den entsprechenden Friedensverträgen unmittelbar enthalten sind.

Wenn also im Folgenden von dem polnischen Minderheitenschutzvertrage die Rede sein wird, so sind die diesbezüglichen Ausführungen zum größten Teile ebenso zutreffend auf die im ersten Grade mit ihm verwandten tschechischen, rumänischen, südslawischen und griechischen Verträge. Mutatis mutandis treffen sie aber auch zu auf die durch die Minderheitenschutzerklärungen der Baltikum-

---

7) Vgl. Ito a.a.O. S. 27.
8) Journal Officiel S. 1343.
9) Vergl. Temperley a.a.O., Band V S. 126.
10) Société des Nations: Protection des minorités de langue, de race, de religion par la Société des Nations. Recueil des stipulations contenues dans les différends instruments internationaux actuellement en vigueur. Genève 1927, S. 88.
11) das. S. 46.
12) das. S. 55, 4.
13) das. S. 18, 6.
14) das. S. 37.
15) das. S. 3.
16) das. S. 31.
17) das. S. 13.

staaten und Albaniens geschaffenen Verhältnisse und berühren auch schließlich in wesentlichen Punkten die Verpflichtungen Österreichs, Ungarns, Bulgariens und der Türkei aus den jeweiligen Friedensverträgen.

Außer den vorstehend aufgeführten Quellen des geltenden Minderheitenrechts müssen zur Vervollständigung des Überblicks noch die bilateralen Minderheitenverträge erwähnt werden. Ein Beispiel hierfür ist das Genfer deutsch-polnische Abkommen über Oberschlesien vom 15. Mai 1922 [18]), das nicht mit dem zwischen Polen und den a. und a. Hauptmächten abgeschlossenen Minderheitenschutzvertrag verwechselt werden darf, wenn auch fast alle Bestimmungen dieses Vertrages in das nur für Oberschlesien geltende zweiseitige Abkommen wörtlich aufgenommen worden sind, und somit auch das Oberschlesienabkommen in das Genfer System der Völkerbundskontrolle hineinreicht. Die bilateralen Verträge sind wie das Genfer-Oberschlesienabkommen zumeist wirklich gegenseitige Verträge, d. h. beide vertragschließenden Teile haben ein Interesse an der vertraglichen Regelung, weil beide Teile Angehörige ihres Volks im fremden Staat besitzen. Diese auf Gegenseitigkeit beruhenden Verträge fallen nicht in den Kreis unserer Betrachtungen. Gegen sie richtet sich der polnische Angriff nicht, denn durch sie kann sich Polen nicht beschwert fühlen.

II.

Der polnische Schritt vor der 15. Völkerbundsversammlung wurde damit eingeleitet, daß Graf Raczynski, der Delegierte Polens beim Völkerbund, am 10. April 1934 dem Generalsekretär des Bundes ein Schreiben überreichte, in dem er im Auftrage seiner Regierung den folgenden Resolutionsentwurf zur Tagesordnung für die Herbsttagung anmeldete:

„L'Assemblée de la société des Nations,

Considérant que les traités de minorités actuellement en vigueur ainsi que les déclarations sur la protection internationale des minorités faites devant le Conseil par certains Etats n'engagent qu'une partie des Membres de la Société des Nations, tandis que d'autres restent toujours libres de tout engagement juridique à ce sujet;

Estimant qu'un tel état de choses assure la garantie internationale seulement à certaines minorités et laisse sans protection internationale les autres qui ne sauraient en aucun cas faire appel à la Société des Nations;

Considérant qu'une pareille distinction entre les minorités protégées et non-protégées se trouve en contradiction avec le sentiment d'équité et de justice;

Tenant compte du fait que les minorités race, de langue, et de religion qui ne sont pas couvertes par la protection actuelle des mino-

18) Reichsgesetzblatt 1922, Teil II, Nr. 10, S. 237 ff.

rités et qui ont le même droit moral à la protection de la Société des Nations que les minorités protégées, se trouvent dans presque tous les pays européens et extraeuropéens;

Affirme que les conditions actuelles de la protection internationale des minorités ne sont pas conformes aux principes fondamentaux de la morale internationale et estime qu'il y a lieu d'y remédier par la conclusion d'une Convention générale sur la protection des minorités; cette Convention devrait comporter les mêmes engagements pour tous les Membres de la Société des Nations et devrait assurer la protection internationale à toutes les minorités de race, de langue et de religion;

Décide de convoquer à cet effet une Conférence internationale composée de tous les Membres de la Société des Nations et chargée d' élaborer une Convention générale sur la protection internationale des minorités;

Et prie le Conseil de vouloir bien prendre les mesures appropriées pour la convocation de la dite Conférence dans un délai rapproché et en tout cas au cours de six mois à compter de la clôture des travaux de la session actuelle de l'Assemblée" [19]).

Gegenüber einem solchen Antrage Polens war hinsichtlich der zu Grunde liegenden Motive von vornherein ein reichliches Maß von Skepsis am Platze. Die polnische Regierung wird sich über die Erfolglosigkeit eines solchen Antrages keinen Augenblick im Zweifel gewesen sein. Nach dem Wortlaut des vorstehenden Resolutionsentwurfes hat es zwar den Anschein, als ob Polen allein darauf abzielte, den bisher rechtlich ungeschützten Minderheiten die Vorteile des Internationalen Minderheitenschutzes zu bringen, um auf diese grundsätzlich nicht zu beanstandende Weise den Ausnahmecharakter, der dem herrschenden, nur einen beschränkten Kreis von Staaten belastenden Minderheitenschutzsystem ohne Frage eigen ist, zu beseitigen. Daß Polen jedoch den Ausnahmecharakter des Systems in Wirklichkeit aber nicht nur auf diesem, man möchte sagen legalem Wege, zu beseitigen beabsichtigte, zeigt die Erklärung des Obersten Beck vor der 15. Völkerbundsversammlung mit Deutlichkeit. Die Erklärung verlangt: Beseitigung des Ausnahmezustandes, Gleichberechtigung in erster Linie, wenn auch in einer Weise, die zur Aufhebung des vorhandenen vom Völkerbund garantierten Minderheitenschutzsystems führt. Nichts anders bedeuten die sorgfältig formulierten Worte Becks: „En attendant la mise en vigueur d'un système général et uniforme de la protection des minorités, mon Gouvernement se voit obligé de se refuser à toute collaboration avec les organes internationaux en ce qui concerne le contrôle de l'application par la Pologne du système de la protection des minorités" [20]).

---

19) Abgedruckt in der Zeitschrift: Les Questions Minoritaires, Warschau 1934, S. 1.

20) Zitiert nach dem vorläufigen Compte Rendu de la Quinzième Session ordinaire, quatrième Séance Plénière.

Da aber zur Durchführung der Polen in dem Minderheitenschutzvertrag vom 28. Juni 1919 auferlegten Verpflichtungen die polnische Mitarbeit unerläßliche Voraussetzung ist, und da die polnische Regierung bis zur Inkraftsetzung eines alle Staaten umfassenden Systems jede Zusammenarbeit mit den internationalen Organisationen, soweit sie die Kontrolle der Durchführung des Minderheitenschutzes durch Polen betreffen, abgelehnt hat, kommt die Genfer Erklärung praktisch einer Kündigung des Vertrages gleich.

Allerdings hat Oberst Beck wohl aus taktischen Erwägungen zunächst vermieden, in Genf von einer Kündigung des Minderheitenschutzvertrages als solchen zu sprechen, und damit den Eindruck hervorgerufen, als ob der Vertrag an sich unberührt bleibe. Man hat sich von offizieller Seite damit begnügt, festzustellen, daß die polnische Regierung in Zukunft bis zur Lösung des Verallgemeinerungsproblems keine Anfragen, Denkschriften oder Gesuche der Minderheitenschutzorgane mehr annehmen und beantworten wird, indem sie jede Verbindung mit diesen Organen abbrechen und deren Beschlüsse nicht mehr beachten, geschweige denn ausführen wird.

In der politischen Kommission des Völkerbundes, wo der polnische Antrag am 21. September 1934 zur Sprache kam, hat nun Polen seinen Antrag, ohne es zu einer Abstimmung kommen zu lassen zurückgezogen, weil das negative Stimmergebnis vorausgesehen wurde. Es behielt sich jedoch eine spätere Wiederaufrollung dieser Angelegenheit vor. Man hat auf Grund der Zurücknahme des Antrages vielfach angenommen, daß damit incidenter die Erklärung Becks bezüglich der Verweigerung jeder Zusammenarbeit mit den Organen des Völkerbundes in Minderheitenfragen hinfällig geworden sei. Demgegenüber ist zu beachten, daß diese Erklärung nicht lautete: In der Erwartung der Annahme ihres Antrages sieht sich die polnische Regierung..., daß vielmehr Oberst Beck die Worte wohl abwägend erklärte: „In der Erwartung der Inkraftsetzung eines allgemeinen..... sieht sich die polnische Regierung gezwungen..." Es ist auch von polnischer Seite kein Zweifel darüber gelassen worden, daß es trotz der Zurückziehung des Antrages bei der fraglichen Erklärung des Außenministers bliebe. So hat Oberst Beck selbst einem Vertreter der „Gazeta Polska"[21]) gegenüber erklärt: „Das Ergebnis der durch uns hervorgerufenen sachlichen Aussprache[22]) hat zweifellos die volle moralische Berechtigung des II. Teils der durch mich am 13. September niedergelegten Erklärung ergeben, die selbstverständlich vollkommen in Kraft bleibt, das heißt, die Regierung der Republik wird bis zur Einführung eines einheitlichen internationalen Systems des Minderheitenschutzes mit den internationalen Organi-

21) Gazeta Polska, 25. 9. 34.

22) Es handelt sich um die Aussprache in der politischen Kommission vom 21. September.

23) Die Vereinigten Staaten haben den Vertrag nicht ratifiziert; Japan war infolge seines Austrittes aus dem Völkerbund nicht anwesend und ist im übrigen auch nur wenig interessiert.

sationen auf dem Gebiete der Kontrolle des durch Polen angewendeten Grundsatzes der Billigkeit und Gleichheit der Minderheitentraktate nicht zusammenarbeiten."

Bei den Vertragspartnern des polnischen Minderheitenvertrages Frankreich, England und Italien[23]) hat der Vorstoß Becks eine nicht geringe Bestürzung hervorgerufen. In Frankreich und England ist es weniger die Sorge um das fernere Schicksal der Volksgruppen als die revisionistische Tendenz des polnischen Vorgehens, die beunruhigt. Während der Vertreter Italiens bei seiner Stellungnahme zu dem polnischen Vorstoß nur das selbständige Vorgehen Polens rügt und im übrigen feststellt, daß es noch gewisse andere auf der Friedenskonferenz geschlossene Verträge gäbe, die viel dringlicher als der polnische Minderheitenvertrag der Revision bedürften, haben die Außenminister Englands und Frankreichs in ihren Gegenerklärungen vor der Vollversammlung den polnischen Standpunkt sehr energisch zurückgewiesen. Sir John Simon hat sehr eindeutig auf den Artikel 93 des Versailler Vertrages und auf den engen Zusammenhang dieses Artikels mit der damaligen Festlegung der polnischen Grenzen hingewiesen. Er hat darauf aufmerksam gemacht, daß die Frage der Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes nichts mit der besonderen Lage der durch Minderheitenschutzbestimmungen gebundenen Staaten zu tun habe. Barthou hat sich den Ausführungen seines englischen Collegen in jeder Beziehung angeschlossen, daneben aber andeutungsweise versucht, die Erklärung des Obersten Beck dahin abzuschwächen, daß sie nur auf eine Revision des nach und nach auf Grund des Art. 12 des polnischen Vertrages vom Völkerbundsrat entwickelten Verfahrens, nicht aber auf eine Revision des Vertrages selbst hinauslaufe.

Polen scheint jedoch von einer solchen Beschränkung der Tragweite seines Vorstoßes nichts wissen zu wollen. Die halbamtliche „Gazeta Polska" veröffentlicht am 29. September einen Artikel, verfaßt von Oberst Matuschewski, der die polnische Auffassung der Lage so darlegt, daß es am 13. September, als Oberst Beck seine Erklärung abgab, nur zwei Möglichkeiten gegeben habe, Verallgemeinerung der Verpflichtungen gemäß dem polnischen Antrage oder Befreiung Polens von seinen bisherigen Verpflichtungen auf diesem Gebiete. Nachdem Polen am 21. September auf weitere Behandlung seines Antrages verzichtet habe, weil mit dessen Annahme im Völkerbund doch nicht zu rechnen gewesen sei, sei auch der Minderheitenschutzvertrag endgültig erledigt, ohne Rücksicht darauf, was Genf noch in dieser Angelegenheit zu unternehmen gedenke. Wenn die „Gazeta Polska"[24]) weiterhin schreibt, daß die polnische Nation, deren Bürger schon zu einer Zeit im Genuß der Religionsfreiheit gewesen seien, zu der in den meisten Ländern Europas die schlimmsten Verfolgungen wüteten, eine Nation, die ein Jahrtausend hindurch zum Aufbau Europas beigetragen habe, nicht das Recht gehabt habe,

24) Gazeta Polska 14. 9. 1934.

einer Beschränkung ihrer Souveränität zuzustimmen, so wird damit unmittelbar an den Grundfesten des Minderheitenschutzvertrages gerüttelt.

III.

Von den Theoretikern wie von den Politikern der Minderheitenstaaten[25]) ist häufig geltend gemacht worden, daß diese Verträge, nicht allein der polnische, mit der Souveränität der betroffenen Staaten nicht vereinbar seien. Der tschechische Rechtslehrer Frantisek Weyr[26]) behauptet z. B. hinsichtlich des tschechischen Vertrages, was aber in gleicher Weise die Verhältnisse der anderen belasteten Staaten angehen würde, der Art. 1 des Vertrages sei „theoretisch unmöglich und praktisch bedeutungslos". Diese Auffassung würde zur Folge haben, daß die belasteten Staaten berechtigt wären, den Minderheitenschutz garnicht zu beachten oder ihn einseitig wieder außer Kraft zu setzen. In Artikel 1 der Verträge verpflichten sich die in Betracht kommenden Staaten, daß die folgenden Einzelbestimmungen als Grundsätze anerkannt werden, und daß kein Gesetz, keine Verordnung und keine Amtshandlung ihnen widerspreche oder vorgehe. Die „theoretische Unmöglichkeit" begründet Weyr in zweifacher Weise: einmal stehe die fragliche Bestimmung des Minderheitenschutzvertrages im Widerspruch zu der Souveränität der tschechoslowakischen Rechtsordnung, so wäre man nicht mehr imstande, diese Rechtsordnung als ein selbständiges, von keinem anderen Normenkomplex abhängiges Normensystem zu erfassen, und man wäre genötigt, das Völkerrecht auf eine Weise zu konstruieren, die — abgesehen von den rudimentären Anfängen einer wirklichen Völkerrechtsordnung im Völkerbund — den tatsächlichen Verhältnissen nicht entspreche und daher nicht zweckmäßig sei. Zweitens sei es unmöglich, das normgebende Subjekt zugleich als Subjekt von Pflichten zu konstruieren. Denn das normgebende Subjekt könne sich in dieser seiner Funktion nicht verpflichten. Diese theoretische Unmöglichkeit führe auch zur praktischen Bedeutungslosigkeit. Vertreten könne man nur ein Subjekt von Pflichten, eine juristische Person, nicht aber ein normgebendes Subjekt, daher seien die Vertreter der Tschechoslowakai in Paris nicht imstande gewesen, sich wirksam und endgültig zu verbürgen, daß das souveräne Gesetzgebungsorgan (Parlament) jenen Grundsatz respektieren werde. Die von den tschechoslowakischen Vertretern in Paris übernommenen Verpflichtungen könnten daher nur eine sittliche Bindung der Parlamentsmitglieder bedeuten, für kein widersprechendes Gesetz zu stimmen. Weyr knüpft hiermit an Theorien der Wiener Schule an, wie sie von Kel-

25) Vgl. Bruns, Ges. Schr. S. 107; Mandelstam a.a.O. I 1931 S. 12; Rudesco S. 167; Temperley a.a.O. IV. S. 129; Erdstein a.a.O. S. 15 ff. und dort Zitierte.

26) Weyr, System des tschechoslowakischen Staatsrechts Brünn 1921 (in tschechoslowakischer Sprache); Zitiert nach Laun, Nationalitätenfrage im Wörterb. des Völkerrechts und der Diplomatie, S. 105.

sen in seinen Hauptproblemen der Staatsrechtslehre 1911 gelehrt wurden. Kelsen lehrte, das Recht sei nichts als der „Wille des Staates“ [27]), und der Staat nichts als der Endpunkt der rechtlichen Zurechnung dieses Willens [28]), sodaß außerhalb des Rechtes, nämlich seines eigenen Willens, der Staat des Juristen keine Existenz habe [29]). Die an sich logische Folgerung Weyrs hat ihren Ausgangspunkt in dem damals unvollendeten Kelsenschen System. Die „reine Rechtslehre“ Kelsens, die auf der Trennung zwischen Sein und Sollen aufbaut, die Lehre, daß das Recht nur aus Sollvorschriften besteht, wie ferner die Lehre von der Urhypothese oder Urnorm, aus der alle anderen Sollvorschriften herzuleiten sind, müßte in ihrer Konsequenz notwendigerweise zum Primat des Völkerrechts führen. Will man den Begriff der Souveränität beibehalten, so meint Kelsen, daß dann „allein die universale Rechtsordnung, deren Höchststufe das Völkerrecht darstellt, als Ganzes den Charakter der Souveränität zu tragen verdiene“ [30]). In dieser Weise leitet die Wiener Stufentheorie mit ihrer Gleichstellung von Staat und Rechtsordnung logisch notwendig zur civitas maxima über [31]).

Man sieht also, daß es völlig verfehlt ist, wenn Weyr die Unwirksamkeit der Minderheitenschutzverträge, weil nach seiner Ansicht unvereinbar mit der Souveränität der belasteten Staaten, auf Theorien stützen will, die in folgerichtiger Durchführung selbst zu einer Leugnung der Souveränität [32]) gelangen. Kelsen selbst, dessen Lehren Weyr als Ausgangspunkt seiner Argumentationen wählt, hält im Gegensatz zu letzterem Verträge von der Art der Minderheitenschutztraktate für völkerrechtlich verbindlich: „Durch Vertrag kann ein Staat sich verpflichten, eine bestimmte Verfassung — etwa eine monarchische oder republikanische — zu haben, bestimmte Gesetze — z. B. über die gleiche Behandlung aller Konfessionen, über Versicherung der Arbeiter gegen Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit, über die Verhinderung des Mädchenhandels — oder des Alkoholgenusses usw. — zu erlassen“ [33]). Bemerkenswert für die Kelsensche Einstellung sind auch die garnicht im Sinne Weyrs liegenden Schlußworte des angezogenen Artikels [34]): „Es wäre höchste Zeit, daß der Begriff der Souveränität, nachdem er durch Jahrhunderte eine mehr als fragliche Rolle in der Geschichte der Rechtwissenschaft gespielt hat, aus dem Wörterbuch des Völkerrechts völlig verschwinde.“

Wir vermögen nun den Standpunkt der die monistische Theorie vertretenden Wiener Rechtsschule nicht zu teilen und würden den Versuch Weyrs auch abgesehen von dem gerade aufgezeigten inneren

---

27) A.a.O. S. 97 ff.
28) A.a.O. S. 187 ff.
29) A.a.O. S. 438.
30) Kelsen, Völkerrechtliche Souveränität, in Strupps Wörterbuch, S. 554.
31) Vgl. Kelsen, Problem der Souveränität, S. 249.
32) Vergl. auch Walz a.a.O. S. 70.
33) Kelsen a.a.O. (Note 1) S. 556.
34) A.a.O. S. 559.

Widerspruch in seiner Argumentation als mißlungen ansehen[35]). Darum finden wir es auf der anderen Seite ebenso abwegig, wenn die Vertreter des Minderheitenschutzgedankens gegenüber denen, die die Gültigkeit der Minderheitenschutzverträge als unvereinbar mit der Souveränität der betroffenen Staaten bestreiten, ihrerseits den Souveränitätsbegriff überhaupt verwerfen und mit den Argumenten der „reinen Rechtslehre" seine logische Einordnung in das Völkerrecht für unmöglich halten.

Fragt man nämlich, ob die Minderheitenschutzverträge die Souveränität der betroffenen Staaten verletzen, so liegt schon in dieser Fragestellung eine Anerkennung des Souveränitätsbegriffes, der nach der immer noch herrschenden Lehre und der Praxis die Grundlage für alles Völkerrecht, also auch die Voraussetzung der Gültigkeit eines jeden völkerrechtlichen Vertrages bildet. Wenn das Gegenteil richtig wäre, würde die aufgeworfene Frage gänzlich gegenstandslos sein. Wie schon angedeutet wird die gegenteilige Auffassung am schärfsten von der Wiener Rechtsschule vertreten, in deren Lehrgebäude der Souveränitätsbegriff keinen Platz findet. Dem Wunsche Kelsens, der Rechtswissenschaft einen mathematischen Wissenschaftsbegriff[36]) aufzuzwingen, mußte der absolute Souveränitätsgedanke, weil unverträglich mit der „Einheit" des Systems, notwendig weichen, denn die Einheit des Kelsenschen Systems der Sollensnormen verlangt den Primat des Völkerrechts: Der Staat kann dann nur als Teilordnung der sich über ihn erhebenden Universalordnung angesehen werden. In diesem System der Ordnungen besteht schließlich kein innerer Unterschied mehr zwischen dem Staat und den ihm eingegliederten Verbänden.

Entgegen dieser Ansicht muß an der in der Wissenschaft wohlbegründeten Dualität von Staat und Recht, der dualistischen Theorie, und damit an dem Souveränitätsbegriff festgehalten werden. Es gibt nun so viele Definitionen dieses Begriffes, daß wir an dieser Stelle unmöglich zu den einzelnen von ihnen Stellung nehmen können. Festgestellt sei nur, was fast allen Definitionen gemeinsam ist, daß nämlich Souveränität die höchste Macht bedeutet, der keine höhere Macht gegenüberstehen kann, die also von keiner anderen Macht abhängig ist[37]). Um mit Heller zu sprechen, der die Kelsenschen Lehren in seiner Schrift „Die Souveränität" widerlegt, bedeutet Souveränität „höchste universale Entscheidungseinheit in einer bestimmten Herrschaftsordnung"[38]). Jede Teilung der Souveränität ist daher logisch unmöglich, eine Unterscheidung der Staaten in voll- und halbsouveräne bezw. in absolut oder relativ souveräne ist unzulässig. Ebensowenig kann zwischen einer inneren und einer äußeren Sou-

---

35) Im Ergebnis ebenso Erler S. 390.

36) Vgl. Heller a.a.O. Seite 80.

37) Die Versuche, dem Souveränitätsbegriff von vornherein einen grundlegend anderen Inhalt beizulegen, können hier nicht berücksichtigt werden, da diese nur geeignet sind, noch mehr Verwirrung in das Souveränitätsproblem hineinzutragen.

veränität unterschieden werden, etwa um den Primat des Völkerrechts zu retten, indem nur die innere Souveränität als notwendig erklärt wird. Die Souveränität ist vielmehr höchste Gewalt nach innen wie nach außen. Eine Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Souveränität ist allenfalls dann ungefährlich, wenn damit zwei Richtungen der einen einheitlichen souveränen Gewalt gemeint werden. Die Unteilbarkeit und Unbeschränktheit der Souveränität wird ja auch von ihren Gegnern anerkannt, freilich nur, um ihre Unhaltbarkeit darzutun: — Man hat nämlich vielfach geglaubt, daß man den Souveränitätsbegriff, um ihn beibehalten zu können, nach verschiedenen Seiten aushöhlen müsse. — „Admettre en effet que la souveraineté peut être réduite, c'est reconnaitre qu'elle n'existe pas; car par définition même c'est une notion exclusive de toute restriction. On est indépendant ou on ne l'est pas. On a dit avec raison qu'une indépendance limitée est déjà la dépendance“ [39]). Hinter diesen mit Recht als widerspruchsvoll bezeichneten Versuchen dem Souveränitätsbegriff unter Beibehaltung der Form seinen inneren Wert zu nehmen, steht natürlich ebenso wie bei den Vertretern der radikalen Kelsenschen Theorie die Fiktion von der civitas maxima, die das Ende des Völkerrechts bedeuten würde. Politis, der in seinen „Nouvelles tendances du droit international“ neue Strömungen im Völkerrecht aufzeigen will, indem er gerade dem Souveränitätsbegriff besonders stark zu Leibe rückt, gibt selbst zu, daß es sich auch eben nur um Tendenzen und Postulate handelt, wenn man bei ihm liest: „Le droit international ne deviendra vraiment le droit des hommes que quand de peuple à peuple, les relations auront dépouillé le caractère international pour être proprement universelles. Actuellement elles sont encore en principe internationales“ [40]). In der Tat, solange überhaupt von einem Völkerrecht als einem droit international gesprochen werden kann, solange noch nicht ein Staatsrecht des „Weltstaates“ an seine Stelle getreten ist, kann die absolute Souveränität der Staaten nicht aufgegeben werden. Logische Voraussetzung des Völkerrechts bilden die Staaten, und zwar souveräne Staaten [41]), denn das Völkerrecht ist wie wir sahen nicht wie das Staatsrecht Herrschaftsordnung sondern Vertragsordnung [42]), die die universale Gebietsentscheidungseinheit [43]) der Staaten zur Grundlage hat. Das heißt, es kann niemals der Wille eines einzelnen Staates Quelle des Völkerrechts sein, sondern „nur ein zu einer Willenseinheit durch Willenseinigung zusammengeschlossener Gemeinwille mehrerer oder vieler Staaten“ [44]).

38) Heller a.a.O. S. 97.
39) Politis, Nouvelles tendances du droit international S. 22.
40) Politis a.a.O. S. 92.
40a) Vgl. Heller a.a.O. S. 78.
41) Vergl. Heller a.a.O. S. 78.
42) Womit nicht gesagt ist, daß es keine nichtsouveränen Staaten geben könne.
43) So umschreibt Heller a.a.O. den Souveränitätsbegriff.
44) Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 32.

Freilich fehlt solchem Völkerrecht eine Gemeinschaftsautorität, eine Instanz, die das Völkerrecht durchsetzen könnte. Hieraus darf man aber nicht den Schluß ziehen, als sei das auf der Souveränität der Staaten beruhende Völkerrecht als Vertragsordnung kein wirkliches Recht und der Souveränitätsbegriff deshalb zu verwerfen. Mag es auch wegen des Fehlens des Zwangmomentes im Werte dem staatlichen Rechte nachstehen, „seinem Wesen nach ist es ihm gleich“ [45]).

Wenn gegen das Völkerrecht das Fehlen des Zwanges geltend gemacht wird, so kann damit nur ein auf einer Gemeinschaftsautorität beruhender „organisierter“ [46]) Zwang gemeint sein, denn darüber, daß der einzelne Staat selbst berechtigt ist, durch Anwendung eigenen Zwanges den sich weigernden Verpflichteten auf den Weg des Völkerrechts zurückzuführen, läßt sich nicht streiten. Als ultimo ratio wird die Selbsthilfe Krieg auch heute noch als ein der Durchsetzung von Völkerrecht dienendes erlaubtes Zwangsmittel angesehen. Ebensowenig bestreiten lassen sich die Wirkungen eines ideellen Zwanges aus der moralischen Verpflichtungskraft sittlicher Gebote, dem sich die Staaten in zahlreichen Fällen schon aus einem wohlverstandenen eigenen Interesse heraus beugen werden, sodaß das Völkerrecht vielleicht häufig bessere Beobachtung findet als das staatliche Recht, hinter dem ein „organisierter“ Zwang steht.

Durch den dem Völkerrecht zweifellos anhaftenden Mangel der Erzwingbarkeit im Sinne eines umfassenden „organisierten“ Zwangs wird es jedoch in seinem Wesen als eine Kategorie des Rechts nicht beeinträchtigt. Die aus dem Fehlen einer einheitlichen Zwangsgewalt hergeleiteten Angriffe gegen das Völkerrecht haben insbesondere von Triepel [47]) eingehende kritische Untersuchungen erfahren, die zu der auch von der herrschenden Lehre gebilligten Erkenntnis führen, daß Recht und Zwangsrecht inhaltlich verschiedene Begriffe sind, daß aber das unerzwingbare Recht sich zum erzwingbaren verhält wie die Art zur anderen Gattung.

Die vorstehenden Erwägungen können uns demnach nicht hindern, die absolute Souveränität als ein Tatbestandsmerkmal des Völkerrechts, als dessen Ausgangspunkt und somit als die Voraussetzung aller völkerrechtlichen Verträge zu Grunde zu legen. Der Souveränitätsbegriff als Tatbestandsmerkmal des internationalen Rechts erleidet auch durch größte wirtschaftliche oder sonstige Abhängigkeit des Staates [48]) keine Einbuße und verliert den ihm eigenen absoluten Charakter nicht durch irgendwelche völkerrechtlichen Bindungen. Völkerrecht geht daher niemals wie vielfach angenommen wird auf Kosten des als universale Gebietsentscheidungs- und Wirkungseinheit [49]) verstandenen Souveränitätsbegriffes, es ist vielmehr eine Auswirkung der einzelstaatlichen Souveränität und ohne diese nicht

45) Triepel a.a.O. S. 110.
46) Triepel a.a.O. S. 105.
47) a.a.O. S. 103 ff.
48) Heller a.a.O. S. 161.
49) Vergl. oben S. 22, Anm. 3.

denkbar. Selbst weitgehende Entscheidungsbefugnisse internationaler Gerichte und Schiedsgerichte können den Souveränitätsbegriff nicht beseitigen [50]). So bemerkt Pillet [51]), dem wir die beste Untersuchung unseres Problems verdanken, ganz richtig: „Le droit international n'existe et ne peut pas exister qu'entre nations distinctes, séparées, vivant de leur vie propre, il doit donc écrire au fronton de son édifice que les nations ont le droit de se conserver et de prendre librement les mesures qui tendent à ce sujet." Dieser absolute Selbsterhaltungsanspruch ist es, der völkerrechtlich gefordert, den absoluten Charakter der Souveränität begründet [52]). Außerdem kann man aber nicht einmal behaupten, daß auch nur die augenblickliche Tendenz gegen den souveränen Staat gerichtet sei. Die Feststellung Lasersons [53]), „der souverän herrschende Staat geht seiner Dämmerung entgegen", trifft nicht mehr zu. Von richtiger Beobachtung zeugt dagegen, wenn die holländische Vertreterin auf der letzten Tagung der Völkerbundsunion in Brüssel bemerkt [54]): „On constate en ce moment un regain frappant de l'idée de souveraineté nationale qui semblait récement être sur son déclin."

Kommen wir nunmehr zurück auf unsere von den betroffenen Staaten immer wieder unter dem Gesichtspunkt der Souveränität in ihrem Bestand selbst angegriffenen Minderheitenschutzverträge, so ist auf Grund der obigen Ausführungen zweierlei festzustellen.

Die von Polen und den anderen Staaten unter dem Gesichtspunkt der Souveränitätsverletzung erhobenen Einwände sind an sich wohl schlüssig, denn ihre Unvereinbarkeit mit der Souveränität, die die Staaten selbstverständlich nicht aufgeben wollten, würde die Verträge hinfällig machen.

Die Einwendungen sind aber nicht begründet. Es ist beachtenswert, wie wenig die Einwendungen von den besiegten Staaten geltend gemacht wurden, denen die Verpflichtungen zum Minderheitenschutz in den Pariser Verträgen unmittelbar auferlegt worden sind. Hier ist man, da es sich um etwas Gewohntes handelt, kaum auf den Gedanken gekommen, die Verträge wegen Nichtbeachtung der Staatssouveränität anzugreifen, obgleich doch, oberflächlich gesehen, in diesen Fällen mehr Grund dazu vorzuliegen scheint, als in den Fällen der neuen Staaten, die um den Preis ihrer Anerkennung die Verpflichtungen auf sich nahmen. Aber nicht einmal soweit die den Besiegten auferlegten Minderheitenschutzverpflichtungen unmittelbar Bestandteile der Friedensverträge darstellen, lassen sich diese Verpflichtungen aus dem Grunde einer vermeintlichen Souveränitätsver-

---

50) Vergl. auch Cour Permanente de Justice Internationale, Publications, Série A, S. 18 (le droit international règle les rapports entre des Etats indépendants).

51) Pillet, Recherches sur les droits fondamentaux des Etats.

52) Heller a.a.O. S. 162.

53) Laserson, Staat, Souveränität und Minorität, S. 84.

54) Union Internationale Des Associations Pour La Société des Nations. Bulletin, Janvier-Avril 1934 S. 24.

letzung bestreiten. Die Tatsache, daß ein Staat nach verlorenem Kriege zu einem schmachvollen Frieden zu Landabtretungen usw. gezwungen werden kann, läßt sich nicht etwa als Beweis dafür anführen, daß die Souveränität keinen absoluten Charakter habe. Im Gegenteil: Endet der Krieg nicht mit der Debellation des Besiegten, sondern wählt der Sieger die Vertragsform für den Frieden, so liegt gerade darin eine Anerkennung[55]) der Souveränität, indem der Sieger den Besiegten weiterhin als Staat, als Völkerrechtssubjekt betrachtet. Erst recht nicht können die eigentlichen Minderheitenschutzverträge die staatliche Souveränität beeinträchtigen. Die betroffenen Staaten haben die universale Entscheidungs- und Wirkungseinheit, sie werden, wie Carl Schmitt es ausdrückt, im entscheidenden kritischen Fall selber entscheiden[56]), und im entscheidenden Augenblick Richter in eigener Sache bleiben.

Wir sehr viele völkerrechtliche Verträge eine besondere Souveränitätsklausel oder wenigstens entsprechende Hinweise enthalten, durch die in der Praxis das Völkerrecht seine eigene Grundlage nochmal besonders zu garantieren pflegt, so ist auch bei Abschluß des den anderen Verträgen als Vorbild dienenden polnischen Minderheitenschutzvertrages von Seiten der A. und A. Hauptmächte nicht unterlassen worden zu betonen, daß dieser Vertrag die polnische Souveränität nicht berühre.

Bekanntlich läßt sich der geltende Minderheitenschutz in seiner geschichtlichen Hauptwurzel zurückführen auf die „Capitulationen" zwischen den Königen von Frankreich und der Hohen Pforte. Ein weiterer Markstein in der Geschichte des Minderheitenrechtes ist der Ausgleich der religiösen Gegensätze nach Beendigung des 30jähr. Krieges im Westfälischen Frieden, insbesondere das „Instrumentum Pacis Osnabrugense". Von hier aus nimmt die Entwicklung ihren Fortgang über eine Reihe anderer Friedensverträge, über den Wiener Kongreß, über den Berliner Kongreß bis zu dem heutigen nach dem Weltkrieg geschaffenen System[57]). An den Berliner Kongreß hat Clemenceau in seinem berühmten an den polnischen Außenminister Paderewski gerichteten Begleitschreiben[58]) zu dem Polen überreichten Minderheitenvertrage angeknüpft, nachdem er zunächst einmal feststellte, daß der Vertrag, dessen Unterzeichnung man von Polen verlangte, völkerrechtlich nichts Neues bedeute, daß es vielmehr in Europa ein seit langem angewandtes Verfahren sei, im Falle der Errichtung eines neuen oder der territorialen Erweiterung eines bestehenden Staates, die gemeinsame und formelle Anerkennung durch die Großmächte davon abhängig zu machen, daß der betreffende Staat sich vertraglich verpflichtete, gewisse Grundsätze in der Staatsführung einzuhalten. Dieses Prinzip, für welches es zahlreiche Präzedenzfälle gebe, sei beson-

55) Vergl. Heller a.a.O. S. 161.
56) C. Schmitt, Die Kernfrage des Völkerbundes, Seite 11.
57) Näheres über die geschichtliche Entwickelung bei Fouques-Duparc a.a.O.; Wintgens a.a.O. S. 57; Erler a.a.O. S. 72 ff.
58) Abgedruckt bei Kraus a.a.O. S. 43.

ders augenfällig angewandt worden, als es sich auf dem Berliner Kongreß, der letzten großen Versammlung der europäischen Mächte, darum gehandelt habe, die Unabhängigkeit und Souveränität Serbiens, Montenegros und Rumäniens anzuerkennen.

Unter dem alten Regime habe die Ausführungsgarantie in den Händen der Großmächte gelegen. Die Erfahrung habe jedoch die Unzweckmäßigkeit dieses Systems gezeigt, daß den einzelnen Mächten oder ihrer Gesamtheit das Recht gegeben habe, sich in die inneren Verhältnisse der betroffenen Staaten einzumischen, ein Recht, das oft zu politischen Zwecken mißbraucht wurde. Unter dem neuen Regime sei dagegen der Völkerbund mit der Garantie betraut worden, und die Garantiebestimmungen seien mit der größten Sorgfalt verfaßt worden, „de façon à marquer clairement que la Pologne ne se trouvera en aucune façon sous la tutelle des puissances signataires du traité,.... Il n' est pas imcompatible avec la souveraineté de l'Etat de reconnaitre et de subventionner des écoles où les enfants subiront l'influence religieuse à laquelle ils sont habitués chez eux". In ähnlicher Weise wird noch an anderen Stellen des Clemenceaubriefes die polnische Souveränität hervorgehoben, besonders wohl deshalb, weil kurz zuvor der polnische Delegationsführer Paderewski sich in einem langen Memorandum[59]) entschieden gegen jede Art Minderheitenschutzvertrag ausgesprochen hat, wobei selbstverständlich das, wie wir sahen unzutreffende Argument der Souveränitätsverletzung die Hauptrolle spielte.

IV.

Neben der Souveränitätsidee haben Polen und die anderen betroffenen Staaten von jeher den Grundsatz der Gleichberechtigung gegen das regional beschränkte Minderheitenschutzsystem geltend gemacht. Sie haben im Völkerbunde keine Gelegenheit vorübergehen lassen, um für die Verallgemeinerung des bestehenden Minderheitenschutzes einzutreten. Oberst Beck hat in seiner Rede vor der 15. Völkerbundsversammlung auf die früheren Verallgemeinerungsversuche hingewiesen und erneut betont, daß das Ausnahmeregime des Minderheitenschutzes im Widerspruch stehe mit dem obersten Völkerbundsgrundsatz, nämlich der Gleichheit aller Mitglieder[60]).

Dieser Grundsatz der rechtlichen Gleichheit wird von der Wissenschaft fast einhellig als eine der Hauptgrundlagen der Struktur der Völkerrechtsgemeinschaft angesehen. Und wenn in der Präambel der Völkerbundssatzung gesagt wird, der Völkerbund wolle der Gerechtigkeit zum Siege verhelfen, so darf man in unserem Zusammenhange die Gerechtigkeit nicht nur auf die Behandlung der Minderheiten beziehen, denn auch die Staaten müssen diese Gerechtigkeit in gleicher

59) Miller, My Diary at the Peace Conference, Bd. XV S. 171.
60) Compte rendu 15. Session 4. Séance.

Weise für sich in Anspruch nehmen können. Es geht nicht an, im Dienste der Gerechtigkeit auf der einen Seite den Schutz der Minderheiten einzuführen, wenn damit andererseits ein Ausnahmesystem errichtet wird, das, indem nur gewisse Staaten belastet werden, jeder Gerechtigkeit Hohn spricht.

Als während der Pariser Friedenskonferenz die Satzung des zu bildenden Völkerbundes beraten wurde, und man zeitweilig vor hatte, eine Minderheitenschutzbestimmung in den Pakt aufzunehmen, der also alle Bundesmitglieder unterworfen sein sollten, wurden die entsprechenden Entwürfe sämtlich von den europäischen Großmächten abgelehnt und endlich ganz davon Abstand genommen, eine solche Bestimmung in die Völkerbundssatzung hineinzusetzen[61]). „Toutes les Grandes Puissances" — bemerkt treffend Baron Adelswaerd[62]) — „avaient à régler pour leur propre compte des questions particulièrement délicates de nationalités, et aucune d'elles n'était diposée à en subordonner la solution à quelques décisions générales de principe". Die Großmächte verlangten somit von den neuen Staaten und den Besiegten, (außer Deutschland) zu Gunsten ihrer Minderheiten Verpflichtungen einzugehen, die in keinem Einklang stehen mit dem Verhalten der Mächte gegenüber ihren eigenen Minderheiten.

Der Völkerbund scheint den heiklen Charakter der Lage sehr früh erkannt zu haben. Um den belasteten Staaten eine kleine Genugtuung zu verschaffen hat späterhin die dritte Völkerbundsversammlung jene bekannte Resolution angenommen, in der sie der Hoffnung Ausdruck verleiht, daß die nicht durch Minderheitenschutzverpflichtungen gebundenen Staaten ihren Minderheiten gegenüber zumindest denselben Grad von Gerechtigkeit und Duldsamkeit beobachten werden, wie die rechtlich verpflichteten Staaten[63]).

Daß diese Resolution, obwohl sie noch vor der 14. Völkerbundsversammlung wiederholt worden ist[64]), nur platonische Bedeutung hat, liegt auf der Hand.

Will man sehen, wie die in der genannten Resolution zum Ausdruck gebrachte Hoffnung sich verwirklicht hat, so vergegenwärtige man sich nur die Lage der 1½ Millionen Deutschen in Elsaß-Lothringen, der Deutschen in Schleswig, Eupen und Malmedy, so denke man an die noch unter der Autorität der britischen Regierung stehenden Iren und an die italienische Gewaltpolitik in Südtirol. Man bedenke, daß Mussolini am 7. April 1926 gelegentlich des deutsch-italienischen Konfliktes wegen der schlechten Behandlung der Deutschen in Südtirol vor der Kammer erklärte: „Ich stehe nicht an zu erklären, daß die italienische Politik in Südtirol ohne irgendwelche Lockerungen fortgesetzt wird. Wir werden sie mit aller Kraft methodisch und hartnäckig weiterführen. Wir werden dieses Gebiet italienisch machen,

---

61) Miller a.a.O. II S. 486.
62) Adelswaerd, Les droits des minorités S. 9.
63) Mandelstam, a.a.O. S. 50.
64) Offenbar mit einer Spitze gegen Deutschland, wegen der Maßnahmen gegen die Juden.

denn italienisch ist es in geographischer, italienisch ist es in historischer Hinsicht“ [65]).

Bei derartigen Vorbildern ist es wirklich nicht verwunderlich, daß Polen, wie die anderen rechtlich zum Minderheitenschutz verpflichteten Staaten nicht mehr an die Begründung der einseitigen Behandlung, die alten Staaten böten durch ihr längeres Bestehen eine genügende Garantie für eine gerechte Behandlung der Minderheiten, glauben will. Der Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichberechtigung der Staaten ist zu offensichtlich. Der Sondercharakter des Minderheitenrechtes ist der Welt besonders eindringlich vor Augen geführt worden durch den auf der 6. Bundesversammlung (am 14. September 1925) von Litauen eingebrachten Verallgemeinerungsvorschlag und die sich hieran anschließende Diskussion, in der die Großmächte ihren ablehnenden Standpunkt mit fadenscheinigen Gründen zu verteidigen suchten.

Man kann es den Polen nachfühlen, daß sie unter solchen Umständen den Minderheitenschutzvertrag als eine „schmähliche Last“ empfinden. Die von den betroffenen Staaten hiergegen eingeschlagene Politik ist zwangsläufig und natürlich und, vom Standpunkt dieser Staaten aus gesehen, durchaus berechtigt. Der rumänische Außenminister Titulescu hat in einer Rede vor der Académie diplomatique in Paris die leitenden Gedanken kurz zusammengefaßt: „Les obligations des Etats à l'égard des minorités doivent être universelles sous forme de droit ou sous forme de morale. Droit positif perpétuellement régional est une conception inadmissible; le droit des minorités ne peut rester éternellement le droit des vaincus et des nouveaux venus“ [66]). Läßt sich danach die Verallgemeinerung „sous forme de droit“ nicht erreichen, so soll es zu einer Verallgemeinerung „sous forme de morale“ kommen. Letzteres würde gleichbedeutend sein mit einer Beseitigung des einseitigen durch die Verträge festgelegten positiven Minderheitenrechtes, würde also praktisch, soweit nicht in Einzelfällen bilaterale Verträge vorliegen, das Ende des Minderheitenschutzes überhaupt bedeuten. Denn der Wert eines allgemeinen Minderheitenschutzes „sous forme de morale“ ist an dem oben angeführten italienischen Beispiel zur Genüge gekennzeichnet. Da es ein unvorstellbarer Gedanke ist, daß Italien, Frankreich und England sich jemals auf Verallgemeinerung des Minderheitenschutzes „sous forme de droit“ einlassen könnten, scheint damit gegenüber den Gleichberechtigungsbestrebungen der belasteten Staaten das Schicksal des Genfer Minderheitenschutzsystems nicht mehr zweifelhaft zu sein.

Man muß sich nur bewußt bleiben, daß sich dieses Schicksal in der für die belasteten Staaten politisch günstigen Stunde auf zweierlei Weise erfüllen kann. Entweder auf legalem Wege, im Wege der Verhandlung mit den Vertragsgegnern, oder aber durch Bruch des

---

65) Vgl. Rudesco, Etude sur la Question des Minorités S. 44.

66) Académie diplomatique, Séances et travaux, juin 1929, S. 26, bei Mandelstam a.a.O. S. 62.

Völkerrechts, indem die Staaten die vorhandenen Verträge einfach von sich aus, ohne lange zu verhandeln nicht mehr beachten. Polen hat durch den Genfer Vorstoß seines Außenministers den letzteren Weg zur Erreichung des gesteckten Zieles eingeschlagen. Obgleich es den Grundsatz der Gleichberechtigung für sich hat, würde die Nichtbeachtung der mit diesem Grundsatz nicht übereinstimmenden Verträge einen Völkerrechtsbruch darstellen. Denn Recht ist nicht begrifflich gleich Gerechtigkeit. Besonders im Völkerrecht ist zu unterscheiden zwischen dem, was man Grundsatz, Rechtsgrundsatz, Rechtsidee zu nennen pflegt und dem wirklich gesetzten Recht, den positiven Rechtssätzen, denn auf keinem anderen Rechtsgebiete ist die Gefahr einer Verwechselung so naheliegend.

Heller[67]), dessen (dualistische) Völkerrechtsauffassung wir in jeder Beziehung teilen, erklärt sich die heutige Verwischung der Unterschiede zwischen dem Naturrecht und dem positiven Recht wohl zutreffend als eine verständliche Reaktion gegen den Positivismus des 19. Jahrhunderts, „der es in der Verachtung des Naturrechts so herrlich weit gebracht hatte". Er bezeichnet das, was man echtes Naturrecht nennt, als „ethische Konstitutionsprinzipien des Rechts oder Rechtsgrundsätze", die nicht mit den positivenRechtssätzen verwechselt werden dürfen.

In diesem Sinne stellt Heller[68]) mit berechtigtem Nachdruck fest, „daß das Völkerrecht keine anderen als die durch das willentliche Verhalten souveräner Entscheidungseinheiten positivierten Rechtssätze kenne". Darüber stehen die Rechtsgrundsätze nur als bloße „Bauprinzipien des Rechtsinhalts mit sittlichem Geltungsanspruch"[69]). Freilich können auch diese rechtliche Wirksamkeit erlangen, wenn sie nämlich durch menschliche Willensvorgänge gesetzt werden. Das positive Recht geht mithin den Rechtsgrundsätzen vor. Es gilt selbst dann, wenn es im offenen Widerspruch mit Rechtsgrundsätzen steht. Dem positiven Recht gegenüber besitzen diese nur Rechtsmöglichkeiten, „Rechtswirklichkeit ist nur das positive Recht"[70]). Den Gegensatz erkennt und beklagt auch Somlo[71]), wenn er sich immer wieder dazu gedrängt fühlt, neben das positive Recht „noch ein Recht in einem anderen, einem höheren Sinne" zu stellen, „Recht sei nicht bloß das, was da oder dort, dann und wann von einem bestimmt gearteten Urheber in historischer Zufälligkeit und grober Willkürlichkeit angeordnet worden ist. Immer wieder lehnt sich unser Rechtsgefühl — indem das Wort Recht im ethischen Sinne gebraucht ist — dawider auf und bezeugt, daß es auch noch ein anderes Recht gebe." Auch Somlo kann mit diesem anderen Recht kein Recht, das positive Geltung beanspruchen dürfte, sondern nur unsere Rechtsgrundsätze als bloße Bauprinzipien des Rechts meinen.

---

67) A.a.O. S. 128.
68) A.a.O. S. 128.
69) Heller a.a.O. S. 48.
70) Heller a.a.O. S. 48.
71) Somlo, Felix, Juristische Grundlehre, Leipzig 1927, S. 125.

Die Ursache so mancher falschen Auffassung in diesem Zusammenhange liegt wieder darin, daß man glaubt, das Völkerrecht als einheitliches System konstruieren zu können, oder ihm wenigstens „überpositive Rechtssätze" zu Grunde legen zu müssen, daß man das Völkerrecht als etwas objektiv Gegebenes ansieht, das sich wie die Mathematik auf irgendwelchen Axiomen aufbaut, und ohne gesetzt zu sein von sich aus Geltung beansprucht, das, wie Verdroß [72]) behauptet, schon dem ersten internationalen Anwender als System von fertigen Rechtssätzen entgegengetreten sei. Demgegenüber kann man nie genug hervorheben, daß alle Völkerrechtssätze (bei denen es sich also um mehr als bloße Rechtsgrundsätze handeln soll) nur im Wege stillschweigender oder ausdrücklicher Verträge zwischen den Völkerrechtssubjekten positiviert werden. „Nur ein zu einer Willenseinheit durch Willenseinigung zusammengeflossener Gemeinwille mehrerer oder vieler Staaten kann die Quelle von Völkerrecht sein" [73]). Die Völkerrechtssubjekte sind daher souveräne Entscheidungseinheiten. Ein objektives System, das immer der Ausdruck einer einzigen universalen Entscheidungseinheit ist, kann es nicht geben, da eine solche einzige universale Entscheidungseinheit das Völkerrecht in ein Staatsrecht verwandeln müßte [74]).

Man möchte nun vielleicht annehmen, die vertragliche Positivierung, die erforderlich ist, damit aus bloßen Rechtsgrundsätzen Völkerrecht wird, könnte — wenigstens mit Geltung für die Völkerbundsmitglieder — in dem zur Durchführung des Art. 14 der Völkerbundssatzung ergangenen Statut des Ständigen Internationalen Gerichtshofs erblickt werden. In Art. 38 Abs. 3 des Haager Statuts heißt es nämlich, daß außer dem Vertrags- und Gewohnheitsrecht anzuwenden seien: „Les principes généraux de droit reconnus par les nations civilsées" [75]). Zweifellos sind diese „principes généraux" identisch mit unseren Rechtsgrundsätzen. Ihre Positivierung bezweckt das Haager Statut aber nicht. Schon aus der Entstehungsgeschichte des Art. 38 Abs. 3 des Statuts läßt sich das Gegenteil entnehmen. Bei den Beratungen des mit der Ausarbeitung des Statuts betrauten Juristenkomitees war kein einziges Mitglied der Ansicht, daß jene „principes" den Wert von positiven Rechtssätzen hätten [76]).

Es könnte jedoch auch dahingestellt bleiben, ob die „principes" auf Grund des Art. 38 Abs. 3 des Statuts positives Völkerrecht dar-

---

72) Verdroß a.a.O. S. 59.
73) Triepel a.a.O. S. 32.
74) Heller a.a.O. S. 129.
75) Haager Statut, abgedruckt bei Schücking-Wehberg, Völkerbundssatzung, hinter Art. 14.
76) Procès verbaux des séances du comité, 16 juin 24 juilett 1920 I. Zitiert bei Heller S. 137; Lord Phillimore, das englische Mitglied des Kommitees hat dagegen wiederholt ausgesprochen, daß es unmöglich sei, dem internationalen Richter die Freiheit zu verschreiben, nach Gerechtigkeit und Billigkeitsgrundsätzen zu entscheiden, weil eine bedenkliche Rechtsunsicherheit die Folge wäre; vgl. Härle, Die allgemeinen Rechtsgrundsätze in Ztschr. für Ö. Recht, 1931, S. 212.

stellen, denn der Artikel 38 stellt gleichzeitig eine Rangordnung auf, und aus der Reihenfolge der Aufzählung ergibt sich, daß an erster Stelle anzuwenden sind: „Les conventions internationales soit générales ou spéciales établissant des règles expressément reconnues par les Etats en ligige“ [77]). Hierzu gehören die Minderheitenschutzverträge, die also auch dann gelten, wenn sie nicht mit den allgemeinen Rechtsgrundsätzen im Einklang stehen. Polen kann sich demnach, um die Gültigkeit des ihn belastenden Minderheitenschutzvertrages anzufechten, nicht mit rechtlicher Wirkung auf den Grundsatz der Gleichberechtigung berufen, so wie man etwa die Gültigkeit eines Staatsgesetzes wegen Verstoßes gegen die Verfassung bestreitet. Vom Standpunkt des geltenden Völkerrechts ist es durchaus zutreffend, wenn der englische Außenminister Sir John Simon in seiner Erwiderung auf die Rede Becks feststellte, daß die auf den Grundsatz der Gleichberechtigung gestützte Generalisierungsforderung Polens mit der Frage des Weiterbestehens des regionalen Minderheitenschutzsystems nicht verknüpft werden kann. „Die Verpflichtungen, denen sich ein Staat auf diesem Gebiete bereits in vertraglicher Form unterworfen hat, sind unabhängig von Entscheidungen die später im Hinblick auf verallgemeinernde Vorschläge getroffen werden“ [78]).

Ganz anders liegen die Dinge in der Abrüstungsfrage und der Deutschen Gleichberechtigungsforderung, die anläßlich des polnischen Vorgehens in Genf von polnischer Seite vielfach zum Vergleich herbeigezogen wurde. In diesem Falle handelt es sich nicht nur um einen bloßen Rechtsgrundsatz. Der Grundsatz ist hier positiviert durch die Bestimmung des Versailler Vertrages, nach denen sich die Vertragsgegner Deutschlands verpflichteten, der Deutschen Abrüstung die allgemeine folgen zu lassen. Da die Alliierten und Assoziierten ihre diesbezüglichen Verpflichtungen nicht eingehalten haben, hat Deutschland ein positives Recht zur Aufrüstung. In der Minderheitenfrage ist es gerade umgekehrt. Die alliierten und assoziierten Hauptmächte haben nicht nur keine Verpflichtung übernommen, den Minderheitenschutz später auch auf ihre Verhältnisse auszudehnen, sie haben vielmehr bei jeder Gelegenheit ausdrücklich erklärt, daß der Minderheitenschutz eine spezifische Angelegenheit der Augenblicklich betroffenen Staaten sei und für sie nicht in Betracht komme. Auf den Grundsatz der Gleichberechtigung, der schon an sich keinen unmittelbaren völkerrechtlichen Wert hat, kann sich Polen also, wie wir bereits feststellten, angesichts der ausdrücklichen positivrechtlichen Regelung des Minderheitenschutzvertrages nicht beziehen.

---

77) Vgl. oben S. 41 Anm. 2.

78) Nach dem französischen Sitzungsbericht: Compte rendu de la 15. Sessison, 5. séance plénière.

V.

Daß man gegen den Minderheitenschutzvertrag weiterhin auch die clausula rebus sic stantibus, wie so oft bei völkerrechtlichen Verträgen ins Feld geführt hat, erscheint nicht einmal ungewöhnlich. Es kommt hier vor allem die Theorie des polnischen Gelehrten Bouffal in Betracht, wie er sie in der Revue Générale du Droit International von 1928 entwickelt. Der polnische Rechtsgelehrte behauptet, daß „rien n'empêche donc, que le gouvernement polonais puisse — le moment propice se présentant — remettre au Conseil de la SDN. à laquelle les Principales Puissances Alliées et Associées ont confié la protection des minorités et des traités minoritaires, une note déclarant qu'il se considère dorénavant libéré des dispositions du traité du 28 juin 1919". Um seine Theorie zu verteidigen, geht Bouffal von einer Erörterung der Natur der clausula rebus sic stantibus und einer Prüfung ihres Einflusses auf völkerrechtliche Verträge aus. Er gelangt zu dem Schluß, insofern übereinstimmend mit der früher, von Erich Kaufmann vertretenen Ansicht, daß vom Standpunkt des geltenden Völkerrechts die rechtliche Bindung der Vertragsparteien nur so lange dauere, als sie nicht durch die einseitige Entscheidung einer Partei gelöst werde. Angesichts der Bestimmung des Art. 19. der Völkerbundssatzung, die sich gerade gegen die falsche Auffassung richtet, nach der Verträge durch den Willen einer einzelnen Partei rechtlich außer Kraft gesetzt werden können, findet Bouffal den Ausweg, nach Artikel 19 der Völkerbundssatzung brauche nur dann verfahren zu werden, wenn es sich um Verträge handele, deren Aufrechterhaltung im Interesse des Weltfriedens erforderlich sei. In allen anderen Fällen, d. h. überall dort, wo es sich zufolge einer bedeutenden Änderung der allgemeinen Lage darum handele, die Bestimmungen des fraglichen Vertrages den neuen Bedingungen anzupassen, und eine Gefahr für den europäischen Frieden nicht zu befürchten sei, gälte dagegen die Klausel als allgemeine Regel des Völkerrechts.

Von den Minderheitenschutzverträgen nimmt Bouffal aber an, daß sie „ne comptent aucunement au rang de ceux qui pourraient mettre en danger la paix européenne. Et cela d'autant plus que l'abrogation des stipulations desdits traités en vertue d'une décision unilaterale et en citant à l'appui la clause rebus sic stantibus n'abolirait aucunement les droits politiques, la liberté personnelle, la propriété, ainsi que la tolérance religieuse et le principe d'égalité, garantis aux minorités par la Constitution polonaise du 17 mai 1921."

Ganz abgesehen davon, daß das geltende allgemeine Völkerrecht eine clausula rebus sic stantibus in dem von Bouffal gewollten Umfange nicht anerkennt, kann doch keineswegs behauptet werden, daß die Minderheitenfrage nicht zu jenen Problemen gehöre, die geeignet sind, den europäischen Frieden zu gefährden. Irredentistische Bestrebungen bildeten schon seit jeher eine sehr häufige Ursache von Kriegen. Die polnische Verfassung allein bietet den Minderheiten keine genügende Sicherheit. Zudem handelt es sich bei den von Bouffal

aufgezählten Verfassungsrechten um Rechte, wie den Bürgern eines jeden homogenen Kulturstaates selbstverständlich sind. Es bleibt aber zweifelhaft, was aus den besonderen Rechten der Minderheiten, dem Recht auf Sprache, Schule und auf sonstige Berücksichtigung ihrer völkischen Eigenarten bei Fortfall der internationalen Bindungen werden würde.

Man mag schließlich zu dem Problem der clausula rebus sic stantibus stehen wie man will; denn auch wenn man es bei einem gewöhnlichen Vertrage für erheblich ansieht, wenn in den zur Zeit des Vertragsschlusses gegebenen Umständen spätere Änderungen eintreten, so ist doch bei den Minderheitenschutzverträgen nicht zu erwarten, daß hier jemals die Voraussetzungen einer Anwendung der clausula erfüllt sein könnten. Gegenstand und Zweck des Minderheitenschutzvertrages ist doch, den Minderheiten staatsbürgerliche wie politische Gleichheit zu gewähren, und ihnen die Erhaltung ihres Volkstums zu erleichtern.

Nun ist die Existenz einer Minderheit, besonders soweit es sich um eine zahlenmäßig starke, volkstumsbewußte und organisierte Gruppe handelt, nicht nur ein vorübergehender Zustand. Sie ist eine soziologische Erscheinung, über die der Staat nicht mit einem kurzen Federstrich hinweggehen kann. Zweifellos ist es möglich, daß eine Minderheit nach und nach unter Aufgabe ihrer Eigenart im Mehrheitsvolke aufgeht. Aber das wäre dann ein natürlicher Vorgang im Leben eines Volkes, der dem Staat keineswegs das Recht geben würde, diese Entwicklung durch einseitige Maßnahmen noch zu beschleunigen. Man könnte daher, wenn nach einem gewissen Zeitraum das Volkstumsbewußtsein innerhalb einer Minderheit wirklich eine natürliche Schwächung erfahren hätte, dies nicht als eine Änderung der Vertragsvoraussetzungen im Sinne der clausula rebus sic stantibus ansehen. Der Minderheitenschutzvertrag wäre dadurch nicht gegenstandslos und hinfällig geworden. Solange noch eine Minderheit in Angelegenheiten ihres Volkstums einen von dem des Staates verschiedenen Willen äußert, bleibt die vertragliche Sicherung nach wie vor gerechtfertigt, solange kann von einem Anwendungsfall der ohnehin umstrittenen clausula rebus sic stantibus nicht einmal die Rede sein.

So ist gegenüber diesem Versuch wiederum festzustellen: Polen kann den Minderheitenschutzvertrag unbeachtet lassen, kann erklären, daß es sich durch den Vertrag nicht mehr gebunden fühle. Es muß aber wissen, daß damit keine Rechtsfrage sondern eine Machtfrage aufgeworfen wird.

VI.

Von mancher Seite ist nun der polnische Vorstoß so aufgefaßt worden, als richte er sich nur gegen das vom Völkerbundsrat mit der Zeit entwickelte Minderheitenschutzverfahren und nicht gegen den Minderheitenschutzvertrag als solchen. Insbesondere hat der franzö-

sische Außenminister Barthou versucht, dem Vorgehen Becks diese Deutung zu geben [79]), wohl hauptsächlich deshalb, weil diese Version ein weniger revisionistisches Aussehen hat. Wenn man in der polnischen öffentlichen Meinung teilweise hierauf eingegangen ist, so nur mit dem Hinweis, daß der Vorstoß Becks sich nicht allein gegen das durch Beschluß des Völkerbundsrats erweiterte, sondern auch gegen das in dem Vertrage enthaltene Minderheitenschutzverfahren richte. In diesem Sinne schreibt der „Illustrowany Kurjer Codzienny", ein ernst zu nehmendes und beachtenswertes Organ, indem es die praktischen Folgen der Erklärung vom 13. September in folgenden 3 Punkten zusammenfaßt: 1. Polen zieht seine in Versailles gegebene Unterschrift nicht zurück, da es der Grundsatz der internationalen Politik Polens ist, abgeschlossene Abkommen zu achten. 2. Polen bricht auch weder nach außen, noch nach innen mit dem Grundsatz der Gleichberechtigung der Minderheiten. 3. Dagegen erklärt Polen, daß es sich an dem in dem Vertrage enthaltenen und dem auf dem Wege von Beschlüssen des Völkerbundes erweiterten Minderheitsverfahren nicht beteiligen wird. Daraus geht hervor, daß der Minderheitenschutzvertrag formalrechtlich weiter besteht. Den Ratsmitgliedern steht nichts im Wege, wie bisher auf Grund des Art. 12 des Vertrages den Rat auf die Verletzung oder die Gefahr einer Verletzung aufmerksam zu machen. Ebenso werden die Minderheiten weiterhin das Völkerbundssekretariat mit papierenen Petitionen bombardieren können. Dreierausschüsse, Juristenkomittees und Experten werden sich mit Petitionen beschäftigen können. Polen aber werde sich an solchen Beratungen nicht aktiv beteiligen, noch auch auf Schreiben des Völkerbundes Bemerkungen vorlegen, es werde keine auf Kompromißlösungen beruhende Erklärungen annehmen und in Erwägung ziehen. Da Einstimmigkeit im Rat erforderlich sei, werde der passive Widerstand Polens das Minderheitsverfahren zur völligen Zwecklosigkeit verurteilen.

Diese Auslegung der Beckschen Erklärung steht mit ihrem Wortlaut nicht im Widerspruch. Praktisch bedeutet aber der angekündigte passive Widerstand gegen das gesamte, also auch gegen das in dem Vertrag enthaltene Minderheitenverfahren vor dem Völkerbund eine unzulässige Kündigung des Vertrages als solchen. Man kann nicht einen Vertrag achten, wenn man gleichzeitig wesentliche Teile seines Inhaltes nicht beachtet. Zum Inhalt des unter die Garantie des Völkerbundes gestellten Minderheitenschutzvertrages selbst gehört schon ein bestimmtes, wenn auch wenig ausgebildetes Verfahren, das später vom Völkerbundsrat fortentwickelt wurde. Nach Art. 12 des Vertrages hat sich Polen ausdrücklich damit einverstanden erklärt, daß, nachdem ein Ratsmitglied die Aufmerksamkeit des Rates auf eine Verletzung oder Gefahr einer Verletzung gelenkt hat, der Rat befugt ist, „alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen".

79) Vgl. Compte rendu 15. Session, 15. séance plénière.

Wenn Polen gegenüber dieser Bestimmung, der es sich vertraglich unterworfen hat, ganz allgemein durch Verweigerung seiner Mitwirkung passiven Widerstand leisten wollte, nicht etwa nur deshalb, um in einem vereinzelten konkreten Fall der von ihm sachlich für richtig gehaltenen Meinung Nachdruck zu verleihen, sondern aus der ausgesprochenen grundsätzlichen Einstellung heraus, das gesamte Minderheitenschutzverfahren, auch das im Vertrag enthaltene zu Fall zu bringen, so wäre es völlig unverständlich, wie man unter solchen Umständen noch von einer Achtung der Verträge sprechen kann. In Wirklichkeit ist kein innerer Unterschied zwischen dieser Ansage des passiven Widerstandes und der offenen Aufkündigung des Vertrages, die wir schon oben als völkerrechtswidrig erkannten.

Außerdem ist die Auffassung, Polen könne, obgleich es sich nach Art. 12 des Vertrages der Jurisdiktion des Völkerbundes unterworfen habe, durch passiven Widerstand im Stadium des Verfahrens alle unliebsamen Folgen abwenden und somit auf diesem Umwege sein Ziel in einer das Völkerrecht nicht verletzenden Weise erreichen, schon rein verfahrensrechtlich nicht haltbar.

Es geht hauptsächlich um die Frage, ob die Beschlüsse des Völkerbundsrats über die zu ergreifenden, „nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam" erscheinenden Maßnahmen unter Mitzählung der Stimmen der im Streit befindlichen Parteien einstimmig gefaßt werden müssen, oder ob zur Beschlußfassung Einstimmigkeit unter Nichtbeachtung der Stimmen der beteiligten Staaten genügt.

Daß überhaupt das Erfordernis der Einstimmigkeit bei den Entscheidungen der Organe des Völkerbundes die Regel bildet, ist in Art. 5 Abs. 2 der Satzung festgelegt: „Beschlüsse der Bundesversammlung oder des Rates erfordern Einstimmigkeit der auf der Tagung vertretenen Bundesmitglieder, es sei denn, daß in den Vorschriften dieser Satzung oder den Bestimmungen des gegenwärtigen Vertrages ausdrücklich ein anderes vorgesehen ist." Dieser Grundsatz der Einstimmigkeit entspricht alter Gewohnheit und ist schon vor dem Völkerbund auf allen diplomatischen Zusammenkünften und Konferenzen angewandt. Besonders berechtigt und geboten erscheint die Regel der Einstimmigkeit aber bei einem Organ wie dem Völkerbundsrat, zu dessen Zuständigkeit es gehört, „über jede Frage, die in den Tätigkeitsbereich des Bundes fällt oder den Weltfrieden berührt, zu entscheiden". Die Autorität des Rates und des Bundes selbst würde der Gefahr starker Beeinträchtigung ausgesetzt sein, wenn in jenen wichtigen Fragen grundsätzlich durch Mehrheitsbeschlüsse gegen die Opposition starker Minderheiten entschieden werden könnte. In der Literatur, besonders in der englischen, findet man nun häufig die für Polen günstige Ansicht vertreten, daß die Regel der Einstimmigkeit soweit ginge, daß bei Ermittelung des Stimmenergebnisses auch die Stimmen der in der Angelegenheit beteiligten Staaten gelten müßten. Die Ansicht stützt sich, soweit die Staaten nicht Ratsmitglieder sind, auf den Artikel 4 Abs. 5 in Verbindung mit dem

vorstehend zitierten Art. 5 Abs. 1 der Völkerbundssatzung. Artikel 4 Abs. 5 lautet: „Jedes im Rat nicht vertretene Bundesmitglied wird eingeladen, zur Teilnahme an der Tagung einen Vertreter abzuordnen, wenn eine seine Interessen besonders berührende Frage auf der Tagesordnung des Rates steht." Infolge dieser Bestimmung kann es für Polen ebenso wie für die anderen belasteten Staaten im Hinblick auf Minderheitenfragen gleichgültig sein, ob sie zufällig, wie augenblicklich Polen, Mitglieder des Rates sind, denn Art. 4 Abs. 5 ist vom Völkerbundsrat von Anfang an[80]) in Fällen der Minderheitenbeschwerden angewandt worden, indem man von der berechtigten Annahme ausging, daß es sich hier um Fragen handelt, die die Interessen der belasteten Staaten besonders berühren. Von der Praxis, den jeweils mit der Beschwerde angegriffenen Minderheitenstaat auf Grund des Art. 4 Abs. 5 zu der betreffenden Ratssitzung hinzuziehen, ist niemals abgewichen worden. Namhafte Völkerbundsjuristen folgern aus diesem unbestrittenen Rechte der interessierten Staaten, "to sit as a member"[81]), daß sie nicht nur, wie jedes andere Ratsmitglied berechtigt sind, sich an der Diskussion zu beteiligen und ihre Stimme abzugeben, daß vielmehr weiterhin ihre Stimmen bei der Frage der Einstimmigkeit zu berücksichtigen seien. „Siéger au Conseil", so sagt Scialoja, damals Präsident des Rates, „signifie prendre part à la délibération, voter avec le même pouvoir que tous les membres du Conseil"[82]). Hiernach muß jeder Beschluß[83]) des Rates bezüglich aller Maßnahmen und Weisungen, „die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen[84]), zu seiner Gültigkeit die Zustimmung auch desjenigen Staates haben, gegen den sich die Beschuldigung der Verletzung von Minderheitenbestimmungen richtet[85]). Dies müßte also erst recht dann gelten, wenn, wie hier im polnischen Falle, der Staat nicht nur gemäß Art. 4 Abs. 5 ad hoc vertreten, sondern ordentliches Mitglied des Rates ist.

Auch in der Gutachtensammlung des chilenischen Rotbuchs über den Streitfall zwischen Bolivien und Chile wird von sämtlichen be-

---

80) Journal Officiel 1922 S. 419.

81) Der englische Text des Art. 4 Abs. 5.

82) Journal Officiel 1929 S. 514.

83) Hervorgehoben sei hier allerdings, daß der Grundsatz der Einstimmigkeit (Art. 5) nur auf Beschlüsse (décisions,) nicht auf Wünsche (voeux), Anregungen (invitations), Empfehlungen (recommandations) Gutachten, (avis consultatifs) Anwendung findet; vgl. Schücking-Wehberg S. 335 zu Art. 5.

84) Art. 12 Abs. 2 des Polenvertrages.

85) vgl. Stone, International Guarantees of Minority Rights, S. 185; Lord Curzon auf der Lausanner Friedenskonferenz: „. . .D'autre part l'article 5 du Pacte dispose que la décision du Conseil dans lequel le Gouvernement turc sera représenté, doit être prise à l'unanimité; ainsi aucune décision ne pourra être prise sans son consentement." Während des Mossulstreites vor dem Rat zitiert von Tevfik Rouchdy Bey, Journal Officiel 1925 S. 1380.

fragten Juristen [86]) die Meinung vertreten [87]), daß nach der Einstimmigkeitsregel des Art. 5 Abs. 1 die Stimmen der interessierten Parteien mitgezählt werden müßten, „de sorte, que si l' une d' elle s'oppose à l' invitation, elle ne peut pas être faite" [88]). Das Rotbuch gibt den Standpunkt der chilenischen Regierung wieder, der sich auf die Äußerungen der zugezogenen Juristen stützt. In Übereinstimmung mit diesem offiziellen Standpunkt seiner Regierung erklärte darum auch Herr Edwards vor der Völkerbundsversammlung: „... en outre d'après l' Article 5 al. I du pacte cette invitation exige l' unanimité, y compris l' assentiment des parties intéressées" [89]).

Ebenso wies Briand auf der Madrider Ratstagung [90]) im Rahmen einer Minderheitendiskussion darauf hin, der Rat müsse der Tatsache Rechnung tragen, „qu'il ne peut rien sans l'assentiment des pays intéressés et sans l'unanimité de ses membres."

Die Vertreter der obigen die Einstimmigkeit mit Einschluß der Stimme des interessierten Staates erfordernden Ansicht merken wohl, daß die Regel einer solchen absoluten Einstimmigkeit ein wenig absurd erscheint, da sie in kritischen Streitfällen jedes wirksame Eingreifen des Rates verhindern könnte. Sie versuchen jedoch, diese Bedenken mit nicht ganz unbeachtlichen Gründen zu zerstreuen: Zum Vergleich wird der Art. 11 der Völkerbundssatzung herangezogen, wonach der Völkerbund unter gegebenen Umständen berechtigt ist, „die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen." Auch hier sei zu einer gültigen Entscheidung die Zustimmung desjenigen Staates notwendig, der die Friedensgefährdung verursache [91]). Bei näherer Betrachtung ergebe sich jedoch, daß weder im Falle des Art. 11 V.B.S. noch des Minderheitenschutzverfahrens die Regel der absoluten Einstimmigkeit so unsinnig sei, wie es auf den ersten Blick den Anschein habe. Man könne nicht sagen, daß durch die so verstandene Regel der Einstimmigkeit schlechterdings jede entscheidende Tätigkeit des Bundes lahmgelegt würde. Dagegen ließe sich mit Fug behaupten, daß selbst ohne eine solche Regel, selbst wenn zur Beschlußfassung in Fragen des materiellen Rechts [92]) einfache Mehrheit genügt hätte, kaum mehr getan worden wäre, als in Wirklichkeit getan worden ist. Es sei nämlich zu bedenken, daß der Rat, möge er nun nach Art. 11 VBS. oder nach Art. 12 des polnischen Minderheitenschutzvertrages in Tätigkeit treten, doch keine Möglichkeit habe, seine Entscheidungen gegen den

86) John W. Dawies, Charles Dupuis,, Paul Fauchille, William Finley, André Weiß.

87) Es handelt sich um eine Anwendung des Art. 19 der Völkerbundssatzung.

88) Rotbuch S. 26.

89) II. Ass. Pl. S. 46; vgl. auch Schücking-Wehberg S. 663 zu Art. 19.

90) Journal Officiel 1929 S. 1009.

91) Stone, a.a.O. S. 185, vgl. auch dort Zitierte.

92) Nach Art. 5 Abs. 2 genügt die absolute Mehrheit nur, soweit es sich um das zu wählende Verfahren handelt.

sich weigernden Staat mit Gewalt[93]) durchzusetzen, sodaß aus praktischen Gründen die Zustimmung des betroffenen Staates in irgend einer Weise erlangt werden müßte.

Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, verliere die Regel der absoluten Einstimmigkeit auch jeden Schein von Absurdität. Durch jene Regel würden also dem Rate seine Wirkungsmöglichkeiten nicht genommen. Es werde damit nur festgestellt, daß die vom Rate anzuwendende Methode[94]) diejenige der Überzeugung (method of persuasion) sein müsse und seine Waffe die organisierte öffentliche Meinung der Staaten Europas sei. Diese Methode und der Druck der internationalen öffentlichen Meinung seien charakteristisch sowohl für die Tätigkeit des Rats auf Grund des Art. 11 VBS. als auch dann, wenn der Rat als Garant der Minderheitenschutzbestimmungen auftrete.

Es ist nun zweifellos richtig, daß in der bisherigen Praxis in den einzelnen Beschwerdefällen die Ratsmächte durch größeren oder geringeren Druck im Verhandlungs- und Kompromißwege die Einstimmigkeit des Rates einschließlich der polnischen Stimme erstrebten und herbeiführten[95]). Die allgemeine und unbestimmt gehaltene Fassung des Art. 12 Abs. 2 des polnischen Minderheitenschutzvertrages[96]), der dem Rate das Recht überträgt, „alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen“[97]), bietet keinen Anhalt dafür, daß das vom Rat einzuschlagende Verfahren nur ein streng juristisches sein müsse, daß der Rat in Minderheitenfragen nichts anderes als ein juristischen Grundsätzen unterworfenes Richterkollegium sei. Ganz im Gegenteil erlaubt die nur grundsatzmäßige Fassung der Schiedsklausel den Ratsmitgliedern bei ihrer Auslegung den Weisungen ihrer Regierungen zu folgen[98]), wie denn überhaupt der Rat rein politische, verwaltungsmäßige und richterliche Aufgaben in sich vereinigt. Überwiegend ist er sogar politisches Organ, sodaß sich seine Tätigkeit weit vielgestaltiger abwickelt als ein Verfahren nach strengen juristischen Gesichtspunkten[99]). So zeigt das in Minderheitensachen vom Rat angewandte Verfahren offensichtlich einen vergleichenden und versöhnenden Charakter, indem eine strenge juristische Lösung der Probleme soweit wie möglich vermieden wird[100]). Der Rat hat niemals versucht, den mit der Minderheitenbeschwerde angegriffenen Staaten seine Entscheidung aufzuzwingen, er hat sich vielmehr stets

---

93) Stone, a.a.O. S. 187.

94) Vgl. Stone, S. 208 ff., wo der Verfasser an Hand von Einzelfällen nachweist, daß diese Methode auch die vom Rat tatsächlich angewandte ist.

95) vgl. Erler a.a.O. S. 426 und dort zitierte Beläge.

96) abgedruckt bei Kraus a.a.O. S. 71.

97) französischer Text bei Kraus a.a.O. S. 59: „le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la cironstance.“

98) Wintgens a.a.O. S. 343; Balogh aa..O. S. 276 ff.

99) Vgl. Ito a.a.O. S. 280.

100) Vgl. Luca deř Sabelli a.a.O. Bd. II, S. 53; desgl. Sereni a.a.O. S. 59.

bemüht, die jeweils betroffenen Staaten dahin zu bringen, daß sie schließlich die von ihm für gut befundenen Lösungen noch aus freien Stücken annahmen [101]). In den Fällen, in denen der Rat einmal ein Gutachten [102]) der Haager Cour eingeholt hat, sind hinsichtlich der Formulierung der dem Gerichtshof zu unterbreitenden Fragen die Wünsche der betroffenen Staaten im weitesten Maße berücksichtigt worden [103]). Selbst nach Eingang des die Rechtslage klärenden Gutachtens hat der Rat nicht kurzerhand dem Gutachten entsprechend entschieden [104]), sondern erst noch auf der damit gegebenen Grundlage weiter verhandelt und seine Vermittlertätigkeit von neuem aufgenommen.

Man muß sich aber bewußt bleiben, daß, wenn auch der Rat in seiner bisherigen Minderheitenpraxis der "method of persuasion" den Vorzug gab und eine vermittelnde wie versöhnende Haltung einnahm, der Rat an ein solches Verfahren doch keineswegs gebunden ist [105]). Um der von ihm übernommenen Garantiepflicht zu genügen, muß der Rat, wenn die Mittel der Überredung nicht fruchten und eine Zustimmung des betroffenen Staates auf gütlichem Wege nicht zu erreichen ist, auch ohne diese Zustimmung zu einer wirksamen Entscheidung kommen [106]). Die Klausel des Art. 12 Abs. 2 des polnischen Vertrages, „alle Maßnahmen zu treffen und alle Weisungen zu geben, die nach Lage des Falles zweckmäßig und wirksam erscheinen", ist elastisch genug und begründet sowohl das Recht als auch die Pflicht des Rates notfalls gegen die Stimme des interessierten im Rate vertretenen [107]) Staates mit der Entscheidung durchzugreifen. Die Parteien des polnischen Minderheitenvertrages haben sich ja im voraus verpflichtet, die Vorschläge des Rates anzunehmen und ihm damit gleichzeitig die Befugnis zur Entscheidung anvertraut.

Voraussetzung dieser Entscheidung ist nur Einstimmigkeit unter Nichtzählung der Stimme des interessierten Staates! Die oben dar-

---

101) Vgl. Mandelstam S. 219.

102) Der ständige Gerichtshof ist nach Art. 14 VBS. zur Erstattung eines vom Rat verlangten Gutachtens verpflichtet. Der Rat kann ein solches Gutachten als eine nach Art. 12 Abs. 2 des polnischen Vertrages geeignete Maßnahme ansehen. vgl. Feinberg a.a.O. S. 167 ff.; Mandelstam a.a.O. S. 211; Gutachten des Internat. Gerichtshofes série B, no. 6, S. 22 ff.

103) Vgl. z. B. Journal Officiel 1923 S. 396.

104) Vgl. Journal Officiel 1923 S. 1333 und 1489 (Fall der Deutschen Siedler); Stone a.a.O. S. 213.

105) Daß in diesem Sinne der Rat frei ist in der Wahl des Verfahrens zur Erfüllung der von ihm übernommenen Aufgabe, hat auch der internationale Gerichtshof in einem Gutachten ausgesprochen: „Pour ce qui est de la procédure suivie par le Conseil dans les questions de minorités, il appartient au Conseil même de la régler." (Publ. C. P. I. I. série B, no. 6., S. 22).

106) Auch Luca dei Sabelli a.a.O. Bd. 2, S. 53 und Ito a.a.O. S. 281 wollen dem offenbar zustimmen, indem sie sagen, daß der Rat „soweit wie möglich" die strengen juristischen Lösungen zu Gunsten gütlicher Einigung vermeidet.

107) Als ordentliches (Ständiges oder Nichtständiges) Ratsmitglied oder nur ad hoc (Art. 4 Abs. 5 VBS.).

gestellte Beweisführung Stones, der im Gegensatz hierzu die absolute Einstimmigkeit verlangt, ist nicht einleuchtend. Die Tatsache, daß der Rat keine Möglichkeit hat, seine Entscheidungen auf dem Gebiete des Minderheitenrechts gegen den Willen des betroffenen Staates mit Gewalt durchzusetzen, beweist noch nicht, daß die Entscheidung selbst nicht ohne und gegen seinen Willen ergehen könnte. Man darf solche Entscheidungen, denen die Möglichkeit einer zwangsweisen Vollstreckung fehlt, demnach nicht für sinn- und zwecklos halten. Fehlt es auch an der Zwangsvollstreckung und erschöpfen sich die Mittel des Rates darin, nach Art. 16 der VBS. die Ausschließung des vertragsbrüchigen Staates aus dem Völkerbund zu beantragen [108]), so ist doch schon viel erreicht, wenn durch bindende Entscheidung des Rates die Völkerrechtswidrigkeit gewisser Maßnahmen des betroffenen Staates der Welt klar vor Augen geführt wird.

Daß bei solchen Entscheidungen die Abstimmung des betroffenen Staates nicht die Wirkung hat, die nach Art 5 Abs. 1 VBS. erforderliche Einstimmigkeit auszuschließen, hat auch der Ständige Internationale Gerichtshof in seinem bekannten Gutachten über die Mossulfrage deutlich ausgesprochen [109]). Mit Beziehung auf den Mossulstreit wird dort ausgeführt, daß es dem in Art. 3 Abs. 2 des Lausanner Vertrages zum Ausdruck gebrachten Willen [110]) der Parteien kaum entsprechen würde, wenn man für die Entscheidungen des Rates auch die Einwilligung der beteiligten Staaten verlangen wollte und diese Staaten somit ein absolutes Vetorecht hätten,kraft dessen sie jede Entscheidung verhindern könnten. Im polnischen Falle gilt das gleiche hinsichtlich der Klausel des Art 12 Abs. 2 des Minderheitenschutzvertrages. Auch hier widerspricht [111]) ein absolutes Vetorecht Polens offensichtlich dem zum Ausdrucke kommenden Willen der Parteien, dem Sinn und dem Zweck des den Polen von den Großmächten nahezu diktierten Vertrages. Die Polen selbst werden am wenigsten an dieses Recht gedacht und geglaubt haben, andernfalls wäre ja der verzweifelte, bis zum letzten Augenblick geleistete Widerstand gegen den Minderheitenschutzvertrag kaum zu erklären.

Der Haager Gerichtshof begründet die Nichtzählung der Stimmen der beteiligten Staaten vornehmlich mit der bekannten durchaus zutreffenden Regel, daß niemand in eigener Sache Richter sein kann.

---

108) Erler a.a.O. S. 429; Ito a.a.O. S. 282; von Balogh a.a.O. S. 234.

109) Publications de la C. P. I. I., série B, no 12, S. 31: „. . . et spécialement lorsqu'il s'agit du règlement d'un différend, la règle de l'unanimité s'applique avec cette limitation, que les votes donnés par les représentants des Parties interessées n'ont pas l'effet d'exclure l'unanimité requise."

110) Wonach für den Fall, daß England und die Türkei sich über die Grenzziehung zwischen dem Irak und der Türkei nicht würden einigen können, der Völkerbundsrat angerufen werden sollte.

111) Vgl. Schücking-Wehberg a.a.O. S. 132: „. . . es würde widersinnig sein, wenn er (der beschuldigte Staat) jede Instruktion, die ja einstimmig gefaßt werden muß, durch seinen Widerspruch verhindern könnte." Vgl. ferner von Balogh a.a.O. S. 233 Anm. 2; Wintgens a.a.O. S. 344; Fouques-Duparc, La Protection, S. 315.

Wie sich aus den Absätzen 6 und 7 des Art 15 VBS. ergibt, liegt auch der Völkerbundssatzung diese Regel zu Grunde. Trotzdem — und gerade der Wortlaut der genannten Bestimmung zeigt dies deutlich — haben die Vertreter der beteiligten Staaten wohl das Recht an den Beratungen teilzunehmen und ihre Stimme abzugeben, die aber bei der Berechnung der erforderlichen Einstimmigkeit nicht gezählt wird[112]). Wenn in Art. 4 Abs. 5 Nichtratsmitglieder in den ihre Interessen besonders berührenden Fällen das Recht gewährt ist„ „to sit as a member", so gilt das nur mit der vorerwähnten Beschränkung. Es darf daher nicht a minore ad majus gefolgert werden, daß Polen, das nicht nur ad hoc sondern als ordentliches Mitglied im Rate vertreten ist, erst recht einen Anspruch auf Wertung seiner Stimme habe. Die Voraussetzung dieses Schlusses ist falsch: „To sit as a member, siéger au Conseil", bedeutet eben nicht ohne weiteres, wie Scialoja meint[113]), „voter avec le même pouvoir que tous les membres du Conseil". Nach allgemeiner Rechtsanschauung kann die Stimme einer Partei mangels entgegengesetzter Verabredung niemals dann mitgerechnet werden, wenn sie sich, wie in unserem Falle Polen, der Entscheidung einer dritten Instanz unterworfen hat[114]).

Abgesehen davon, daß also Polen schon die Entscheidungen des Rates durch seine gegnerische Stimme nicht verhindern kann, ist zu bedenken, daß auf Grund des Minderheitenschutzvertrages, Abs. 3 des Art. 12, jedes Ratsmitglied die Möglichkeit hat, bei allen die Art. 1 bis 11 des Vertrages betreffenden Meinungsverschiedenheiten rechtlicher oder tatsächlicher Art die Entscheidung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs anzurufen, und Polen hat für diesen Fall die Pflicht zur getreulichen Durchführung der Haager Urteile übernommen, indem es sich damit einverstanden erklärte, daß die Entscheidung des Ständigen Gerichtshofs endgültig sein sollte und dieselbe Kraft und Wirkung haben sollte, wie eine auf Grund des Art. 15 der Völkerbundssatzung gefällte Entscheidung[115]). Es handelt sich hier ebenfalls nicht um ein durch den Völkerbundsrat erst nachträglich geschaffenes Verfahren, sondern um ein bereits in dem Vertrage begründete Verpflichtung Polens. Nach Art. 12 Abs. 3 des polnischen Vertrages ist jedes Ratsmitglied berechtigt, eine Meinungsverschiedenheit zwischen ihm und Polen unmittelbar vor den Haager Gerichtshof zu bringen. Die mitunter vertretene Meinung, das Verfahren nach Art. 12 Abs. 3 stehe zu dem Verfahren vor dem Rate nach Art. 12 Abs. 2 im Verhältnis der Subsidiarität[116]), sodaß also

112) Publ. C. P. I. I. a.a.O.: S. 32: „Les représentants de parties peuvent prendre part au vote et . . . , c' est seulement en ce qui concerne le çalcul de l'unanimité requise que leurs voix ne comptent pas."

113) Vgl. oben S. 56, Note 1.

114) Schücking-Wehberg S. 326.

115) Vgl. Wintgens a.a.O. S. 306; Fouques-Duparc a.a.O. S. 317.

116) Evans, The Protection of Minorities, The British Year Book of International Law, 1923—1924, London 1923 S. 114; Sereni a.a.O. S. 77; vgl auch die folgende Stelle eines dem Völkerbunde vorgelegten Memorandums der deutschen Völkerbundsliga in der Tschechoslowakei (bei Fein-

der Ständige Internationale Gerichtshof erst dann um eine Entscheidung angegangen werden könnte, wenn zunächst der Rat erfolglos mit der Angelegenheit befaßt worden wäre, findet im Wortlaut des Vertrages keine Stütze. Der Absatz 3 des Art. 12 sagt im Gegenteil ausdrücklich, daß sich Polen „ferner" (en outre) der Jurisdiktion des Internationalen Gerichtshofs unterwerfe. Die Worte „ferner", „en outre" sind bezeichnend für die Nebenordnung der Verfahren nach Abs. 2 und 3; man hat damals unterstreichen wollen, daß das Verfahren nach Abs. 3 vollständig selbständig und unabhängig von dem des vorgehenden Absatzes und ihm jedenfalls in keiner Weise untergeordnet ist[117]).

Daß dem Absatz 3 diese selbständige Bedeutung zukommt, ergibt sich auch aus der Entstehungsgeschichte des Art. In der ersten, von der amerikanischen und italienischen Delegation vorgeschlagenen Fassung war im Absatz 3 vorgesehen, den Minderheiten selbst das Recht zu geben, ihre Beschwerden vor dem Gerichtshof anhängig zu machen; gleichzeitig gab der Abs. 2 des Entwurfes wie der Abs. 2 des heutigen Vertrag gewordenen Artikels jedem Ratsmitgliede die Möglichkeit unter den gegebenen Voraussetzungen das Verfahren vor dem Rat in Gang zu setzen. Damals bestand also zwischen den beiden Absätzen offensichtlich nicht der geringste Zusammenhang; die Inhaber der Aktivlegitimation sollten sein einerseits die Minderheiten, andererseits die im Rat vertretenen Staaten. Aus den Protokollen der Kommission für die Neuen Staaten ist nun zu ersehen[118]), daß die spätere Änderung allein darauf abzielte, den Minderheiten, die ja nicht als Subjekte des Völkerrechts angesehen werden können, die Aktivlegitimation zu verweigern. Wenn so an Stelle der Minderheiten die Ratsmitglieder auch hinsichtlich des Verfahrens vor dem Gerichtshof allein aktiv legitimiert sind, so war hiermit eine Änderung des Verhältnisses der beiden Absätze zu einander nicht gewollt, und es ist der Schluß gerechtfertigt, daß die Minderheitenschutzverträge den Mitgliedern des Rats zwei voneinander unabhängige Verfahrenswege zur Verfügung stellen wollten, von denen sie von vornherein nach freier Wahl denjenigen einschlagen können, der ihnen im konkreten Fall die größte Aussicht auf Erfolg zu versprechen scheint.

Durch Beschluß vom 21. September 1922[119]) hat sich auch die Völkerbundsversammlung gegen ein Erfordernis der vorherigen Anrufung des Rates ausgesprochen, indem sie den einzelnen Ratsmit-

berg a.a.O. S. 133 Anm. 3): „. . . les différends qui s'élèvent entre un Membre du Conseil et l'Etat intéressé peuvent être soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale. Mais seulement à condition que le Conseil se soit déjà occupé de l'affaire . . . Une plainte dont le Conseil n'a pas été saisi ne peut en aucun cas être portée devant la Cour Permanente de Justice Internationale."

117) Vgl. Feinberg a.a.O. S. 134 und dort Zitierte.

118) Vgl. Feinberg a.a.O. S. 135; Miller a.a.O. Band III S. 170.

119) Journal Officiel, Supplément Spécial Nr. 9, S. 35 ff.; auch bei Kraus a.a.O. S. 163 ff.

gliedern empfahl, im Falle einer Meinungsverschiedenheit über Rechts- oder Tatfragen nach Möglichkeit ohne Verzögerung die Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs anzurufen: „En cas de divergence d'opinion sur des questions de droit ou de fait, concernant...., l'Assemblée recommande aux Membres du Conseil de faire appel, en évitant tout délai inutile, à la décision de la Cour Permanente de Justice Internationale, conformément aux Traités de Minorités, étant entendu que les autres formes de conciliation prévues par le Pacte peuvent toujours être employées." Der darin liegende Versuch, das Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof mehr zur Geltung zu bringen, entspricht der Bedeutung, die vor allem die Verfasser des Minderheitenschutzvertrages gerade der Bestimmung des Art. 12 Abs. 3 des Vertrages beilegten [120]). Mit dieser Bedeutung würde ein Verfahren nach Abs. 3 nur subsidiären Charakters nicht im Einklang stehen.

Wenn der Haager Gerichtshof selbst in einem Gutachten [121]) auf das Verhältnis zwischen den Verfahren nach Abs. 2 und Abs. 3 des Art. 12 eingehend, feststellte, daß der Abs. 3 des Art. 12 „sert à compléter l'alinéa II, mais ne peut nullement s' y substituer" so sollte damit nicht gesagt sein, daß etwa die Anrufung des Rates grundsätzlich den Vorrang vor der Anrufung des Gerichtshofes habe. Der Gerichtshof wollte in dem fraglichen Gutachten, das ergibt sich bei näherer Betrachtung des Zusammenhanges, nur zum Ausdruck bringen, daß durch die dem einzelnen Ratsmitgliede gegebene Möglichkeit, eine Meinungsverschiedenheit auf Grund des Absatzes 3 unmittelbar vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen, der auf Grund des Absatzes 2 des Art. 12 angegangene Rat nicht gehindert sei, auch seinerseits ein Gutachten des Gerichtshofs zu fordern [122]). Was die sachliche Zuständigkeit des Internationalen Gerichtshofs gemäß Art. 12 Abs. 3 des polnischen Minderheitenvertrages im einzelnen betrifft, so erstreckt sie sich auf den gesamten Inhalt des Minderheitenschutzvertrages und umfaßt zunächst einmal denselben Bereich wie diejenige des Völkerbundsrates nach Art. 12 Abs. 2 [123]).

Der Ständige Internationale Gerichtshof hat zwar bisher noch keine Gelegenheit gehabt, den Sinn der Bestimmung des Art. 12 Abs. 3, „im Falle einer Meinungsverschiedenheit über die rechtlichen und tatsächlichen Fragen, die diese Artikel betreffen" („en cas de divergence d' opinion sur des questions de droit ou fait concernant

---

120) Vgl. die Ausführungen Clemenceaus in seiner Begleitnote zum polnischen Minderheitenvertrage, an Paderewski, bei Kraus, a.a.O. S. 43 (47): „Je désirerais de plus, vous faire remarquer qu'une disposition a été insérée dans le traité, en permettant de porter devant le tribunal de la Société des Nations tout différend auquel donnerait lieu l'application de ces clauses." . . .

121) Publ. C. P. I. I., série IV, no. 6, S. 22 ff., bei Mandelstam a.a.O. S. 211 Anm. 1.

122) Vgl. oben S. 62, Anmerkung 2.

123) Junckerstorff a.a.O. S. 56.

ces articles") authentisch zu interpretieren[124]). In den Beschlüssen Nr. 6 und 7[125]) hatte er sich jedoch mit der Auslegung eines ähnlichen Wortlauts zu befassen. Dort handelte es sich um „divergences d' opinion résultant de l'interprétation et de l' application des articles 2 à 22 de la Convention de Genève." Dieser Formel hat der Gerichtshof unter Wiederholung und Bezugnahme auf die genannten Entscheidungen in seinem Beschlusse Nr. 8 folgende Auslegung gegeben: „La Cour par ses arrêts 6 et 7, a reconnu que les divergences relatives à l'application des articles 6 à 22 comprennent non seulement celles, qui ont trait à la question de savoir si l'application de clauses déterminées est ou non exacte, mais aussi celles, qui portent sur l'applicabilité des dits articles c'est à dire sur tout acte ou toute omission créant un état de choses contraire à ces articles." Ganz sicher muß demnach die viel weiter und ausdehnungsfähigere Fassung des Art. 12 Abs. 3 des polnischen Minderheitenvertrages, wo schlechthin von einer „divergence d' opinion concernant ces articles" gesprochen wird, das Verfahren vor dem Internationalen Gerichtshof auch immer dann zulassen, wenn die Voraussetzungen des Art. 12 Abs. 2 gegeben sind.

Darüber hinaus kann der Begriff der Meinungsverschiedenheit nach Abs. III des Art. 12 aber auch erfüllt sein, ohne daß eine konkrete Verletzung der Artikel 1 bis 11 des polnischen Vertrages die Ursache zu sein braucht. Zur Meinungsverschiedenheit genügt, wenn eines der Ratsmitglieder feststellt, daß ganz abstrakt die von Polen beobachtete Haltung seiner Anschauung in der Frage entgegengesetzt ist[126]).

Allerdings kann der Vorstoß des polnischen Außenministers Beck an sich von keiner der Ratsmächte zum Anlaß weder eines Verfahrens vor dem Rate noch einer Klage vor dem Internationalen Gerichtshof genommen werden. In beiden Fällen ist Vorbedingung, daß die Art. 1 bis 11 des polnischen Minderheitenschutzvertrages unmittelbar auf dem Spiele stehen. Der Art. 12 als Garantieklausel spricht nicht von einer Verletzung des Vertrages[127]), auch nicht von einer Meinungsverschiedenheit, die den Vertrag betrifft; jeder der 3 Absätze des Art. 12 ist vielmehr ausdrücklich auf die „vorstehenden" Artikel bezogen, die die materiellen Minderheitenschutzbe-

---

124) Haager Statut Art. 36 Abs. 4: „En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide."

125) Vgl. Mandelstam a.a.O. S. 216.

126) Vgl. hierzu Publ. C. P. I. I. série A, no. 6, S. 14: „Or une divergence d'opinion se manifeste dès qu'un des gouvernements en cause constate que l' attitude observée par l' autre est contraire à la manière de voir du premier."

127) Worin der Art. 12 einbegriffen wäre — aus ähnlichem Grunde unterliegen die eigentlichen Garantiebestimmungen selbst, das sind die 3 Absätze des Art. 12, nicht der Garantie des Völkerbundes, sondern stehen im Belieben der vertragsschließenden Teile.

stimmungen enthalten. Die Erklärung des Obersten Beck[128]) bringt nun gerade zum Ausdruck, daß an den materiellen Rechten der Minderheiten nichts geändert werden solle, daß Polen nur eine internationale Kontrolle bis zur Inkraftsetzung eines allgemeinen Minderheitenschutzsystems ablehne.

Es gibt keine Handhabe bei einer Verletzung des Art. 12 des Vertrages oder bei einer Meinungsverschiedenheit hierüber, den Rat oder den Gerichtshof zwecks einer Entscheidung anzugehen. Über Streitfragen aus diesem Art. kann nur als Inzidentpunkt gelegentlich einer konkreten Verletzung der vorstehenden Artikel oder einer diese Artikel 1 bis 11 betreffenden Meinungsverschiedenheit entschieden werden.

VII.

Es ist bislang nur die Rede gewesen von dem in dem polnischen Vertrage selbst enthaltenen Minderheitenschutzverfahren. Wir sahen, daß ohne das Völkerrecht zu brechen, Polen keine Möglichkeit hat, dieses Verfahren lahmzulegen. das gleiche gilt aber hinsichtlich des später entstandenen Verfahrens, sodaß auch hier Polen unter Wahrung des Völkerrechts nichts gegen den Willen der Ratsmächte erreichen kann. Eine Verwirklichung der Beckschen Ankündigung, jede Mitarbeit Polens hinsichtlich der internationalen Kontrolle der Ausübung der Minderheitenschutzbestimmungen zu verweigern, wäre also auch dann völkerrechtswidrig, wenn sie sich allein auf das nachträglich entstandene Verfahren bezöge.

In Betracht zu ziehen ist hier allerdings nur das sogenannte Vorverfahren, das Petitionensystem, das heißt, das Verfahren bis zu dem Zeitpunkt, in dem die Sache vor dem Rate anhängig gemacht wird. Das weitere Verfahren vor dem Rate liegt auch, soweit es im einzelnen erst nach und nach entwickelt worden ist, eben in dem Minderheitenschutzvertrage selbst begründet: Polen ist damit einverstanden, daß jedes Ratsmitglied befugt ist, die Aufmerksamkeit des Rates auf jede Verletzung oder Gefahr einer Verletzung zu lenken und, „que le Conseil pourra procéder de telle façon et donner telles instructions qui paraîtront appropriées et efficaces dans la circonstance". (Art. 12 Abs. 2). Von einem Vorverfahren, das bereits einzusetzen hätte bevor überhaupt die Aufmerksamkeit des Rates auf eine Verletzung gelenkt worden wäre, wird in dem Vertrage nichts gesagt.

---

128) Compte rendu, 15. session, 4 séance; „Il va sans dire que la décision du gouvernement polonais n'est nullement dirigée contre les intérêts des minorités, ces intérêts sont et resteront protégés par les lois fondamentales de la Pologne qui assurent aux minorités . . . leur libre développement et l'égalité de traitement."

Vielfach wird jedoch angenommen [129]), daß auch noch dieses Verfahren durch den Vertrag gedeckt sei. Aus der Garantiepflicht des Völkerbundes glaubt man eine Pflicht zur Überwachung herleiten zu können. Dabei handelt es sich wohl um ähnliche Gedanken wie sie früher im amerikanischen Verfassungsrecht und in der deutschen Reichsverfassung zur Frage der Staatsaufsicht (Reichsaufsicht) eine Rolle spielten. Wie man hier aus der dem Bundesstaat verfassungsmäßig gewährten Beobachtungs- und Aufsichtsfunktion als implied power auch eine entsprechende Eingriffs- und Berichtigungsfunktion ableitete, da andernfalls die Aufsichtsfunktion keinen rechten Sinn hat, — Triepel [130]) gebraucht das Bild eines Schwertes ohne Klinge, so möchte man auch in der Garantiebestimmung des Minderheitenschutzvertrages eine „sweeping clause" sehen, nach der der Rat berechtigt und verpflichtet ist, schon vor der eigentlichen Rechtshängigkeit im Sinne der Garantie tätig zu werden. „Negiert man die Überwachungspflicht" so meint Junckerstorff, „das logische prius jeder einschlägigen Handlung der Mitglieder des Völkerbundsrates und des Rates selber in seiner Gesamtheit, so negiert man die elementaren Grundlagen der negativen Funktion der Garantie, macht ihre „application" unmöglich und setzt sich in Widerspruch zu dem positiven Recht der Verträge."

Besonders Stresemann hat im Rate immer den Standpunkt vertreten, daß dem Rat aus der übernommenen Garantie die Pflicht erwachse, ständig über die Befolgung der in den Verträgen enthaltenen Bestimmungen zu wachen. In Abs. 1 des Art. 12 des polnischen Minderheitenvertrages, der die Garantie des Völkerbundes begründet, sei keineswegs gesagt, daß sie sich nur auf das in Abs. 2 vorgesehene Verfahren beziehe [131]). Auf der Madrider Ratstagung [132]) führte Dr. von Schubert in seiner Rede in Vertretung Stresemanns als Beispiel die Danziger Verfassung an; obgleich diese unter der Garantie des Völkerbundes stehende Verfassung keine Bestimmungen darüber enthalte, folge auch hier aus der Garantie ein Recht des Bundes zu ständiger Information.

Nach dieser Auffassung wäre also Polen auch an das Petitionensystem, die Einrichtung des mit der materiellen Vorprüfung betrauten Dreierausschusses usw. schon auf Grund des Minderheitenschutzvertrages Art. 12 gebunden. Diese vor allem von deutscher Seite [133]) vertretene Ansicht erscheint aber nicht unbedenklich. Sie ist mit der in dem Vertrage getroffenen Zuständigkeitsregelung unvereinbar. Von einer aus der Garantieklausel zu folgernden stillschweigenden Zuständigkeitsbestimmung kann schlecht die Rede sein, da im

---

129) Junckerstorff S. 49.
130) Die Reichsaufsicht, S. 121.
131) Journal Officiel 1929 S. 520 ff.
132) Journal Officiel, supplement spécial Nr. 73 S. 9 (es stand dort die Einrichtung einer ständigen Minderheitenkommission zur Erörterung).
133) Vgl. Bruns gesammelte Schr. S. 82; Erler S. 419; Vgl. Ferner die Rede Chamberlains vor dem Rat am 6. 3. 1929, Journal Officiel S. 523.

Art. 12 des Vertrages gleichzeitig und ausdrücklich festgestellt wird, wie die Ausübung der Garantie gedacht ist. Die Fassung des Abs. 2 des Art. 12 zeigt, daß erst nachdem ein Ratsmitglied die Aufmerksamkeit des Rates auf einen bestimmten Fall gelenkt hat, der Rat befugt ist, ein ihm zweckmäßig erscheinendes Verfahren einzuschlagen[134]). Dies war im Sinne Polens eine günstige Regelung. Liegt doch auf der Hand, daß sich ein Ratsmitglied nur selten entschließen wird, den Rat wegen einer fremden Minderheit mit einer Beschwerde zu befassen, in der verständlichen Befürchtung, der angeklagte Staat könne dies als eine unfreundliche Handlung ansehen. Die Polen haben sich daher zunächst gegen das Petitionensystem, insbesondere die Einrichtung des Dreierausschusses zur Wehr gesetzt und darauf hingewiesen, daß die individuelle Verantwortlichkeit des einzelnen Ratsmitgliedes, die das Korrelat seines Initiativrechts sei, zu Unrecht von drei Mitgliedern des Rates geteilt werde[135]). Damit ist an die Stelle des hemmend wirkenden Anklageverfahrens ein anonymes Verfahren getreten, das ja objektiv betrachtet, zweifellos eine Verbesserung des Minderheitenschutzes bedeutet.

Die Entscheidung der obigen Streitfragen kann hier jedoch dahingestellt bleiben; denn wenn auch Polen nach dem Minderheitenvertrage sich auf die nachträgliche Schaffung des Vorverfahrens nicht hätte einzulassen brauchen, so kann die Tatsache doch nicht weggeleugnet werden, daß es sich schließlich auf das Verfahren eingelassen hat. Soweit seine Zustimmung nicht ausdrücklich erfolgte, hat es sie durch sein Verhalten in der Praxis erklärt. Der Vertreter Polens räumt dies selbst ein, wenn er in der Sitzung vom 6. Mai 1929 erklärt: „La procédure des minorités dans sa forme actuelle n'est nullement prévue par les traités de minorités. C'est une procédure en dehors des traités, établie à titre gracieux dans l'intérêt des minorités par le commun et bienvaillant accord du Conseil et des Etats signataires des traités de minorités“ [136]). Daß durch gemeinsame Übereinkunft des Rates und der Unterzeichnerstaaten zustandegekommene Verfahren kann aber Polen nicht einseitig außer Kraft setzen.

VIII.

Polen ist auch in minderheitenrechtlicher Hinsicht nicht etwa nur den A. und A. Hauptmächten sondern durch Art 93 des Versailler Vertrages auch Deutschland gegenüber verpflichtet. Der Umstand, daß die Hauptmächte Verpflichtungen, die Polen ihnen gegenüber eingehen mußte, sich in dem Vertrage mit Deutschland haben zu-

134) Vgl. Ito a.a.O. S. 228; Luca dei Sabelli a.a.O. II. S. 126.

135) Vgl. das polnische Memorandum vom 16. 1. 1923 abgedruckt in: Société des Nations, La Protection etc. (wie Zitiert) 1927, S. 22; Journal Officiel S. 480.

136) Journal Officiel 1929 S. 522.

sichern lassen, bewirkt, daß die Hauptmächte über ihre Rechte nicht nach Belieben ohne Deutschland verfügen können. Die Einverleibung des Art. 93 in den Vertrag mit Deutschland hat, wie ein amerikanisches Mitglied[137]) der Kommission für die neuen Staaten auf der Friedenskonferenz mit Recht hervorhebt, die Wirkung, Polen gegen jeden der Signaturstaaten des Versailler Vertrages zu verpflichten und selbst Deutschland zu geben „a locus for seeing that the guarantees accepted are performed". Dieses deutsche Recht erklärt deutlich der Notenwechsel zwischen der deutschen Friedensdelegation und dem Präsidenten der Friedenskonferenz. In den Bemerkungen der deutschen Delegation zu den „Conditions de Paix", die als Anlage der Note vom 29. Mai 1919 dem Präsidenten der Konferenz eingereicht wurden, heißt es unter Absatz 2 B[138]): „... Jedoch müssen deutscherseits bereits im Friedensvertrage bestimmte Zusicherungen für diejenigen deutschen Minderheiten verlangt werden, die durch Abtretung unter fremde Staatshoheit gelangen. Diesen Minderheiten ist die Pflege ihrer deutschen Art zu ermöglichen, insbesondere durch Einräumung des Rechtes, deutsche Schulen und Kirchen zu unterhalten und zu besuchen, sowie deutsche Zeitungen erscheinen zu lassen... Deutschland ist seinerseits entschlossen, fremdstämmige Minderheiten auf seinem Gebiete nach den gleichen Grundsätzen zu behandeln." Daß mit der Mantelnote vom 16. Juni 1919 der deutschen Regierung überreichte Ultimatum enthielt die folgende Antwort[139]): „... Les Puissances alliées et associées sont prêtes à accorder des garanties aux droits des minorités allemandes en matière d'éducation, de religion et de culture dans les territoires transférés de l'Empire allemand aux nouveaux Etats créés par le Traité. Ces garanties seront placées sous la protection de la Société des Nations. Les Puissances alliées et associées prennent acte de la déclaration des Délégués allemands que l'Allemagne est décidée à traiter sur son territoire les minorités étrangères conformément aux mêmes principes."

Das erste Garantieverhältnis liegt somit schon vor dem Minderheitenschutzvertrag in Art. 93 des Versailler Vertrages begründet: Dieser enthält das grundlegende Vertragsverhältnis zwischen Deutschland und Polen, das Polen verpflichtet, minderheitenrechtliche Verpflichtungen einzugehen und die hinzukommende Garantie der Hauptmächte, daß Polen diese Verpflichtungen erfüllt. Die Verpflichtungen Polens und der Hauptmächte aus Art. 93 V. V. sind mit Abschluß des Minderheitenschutzvertrages aber ebenso wie die entsprechenden deutschen Forderungen noch nicht erloschen[140]). Es wird wohl niemand behaupten wollen, daß Polen durch den einmaligen Akt der Unterzeichnung des Minderheitenschutzvertrages seine

137) House-Seymour, a.a.O. S. 211.
138) Erler a.a.O. S. 128; Text bei Kraus a.a.O. S. 42; vgl. Temperley a.a.O. Bd. V. S. 124.
139) Bei Kraus a.a.O. S. 42 ff.
140) Bruns, Ges. Schr. S. 115.

Schuldigkeit aus Art. 93 V. V. getan habe. Daß es hiermit nicht getan sein kann, erhellt auch aus der Präambel des Minderheitenschutzvertrages, in der es heißt[141]), die Hauptmächte schlossen den Vertrag, „soucieux d'assurer (ancious to ensure) l'exécution de l'article 93 . . . . ". Um die Ausführung sicher zu stellen", ist nicht gleichbedeutend mit einer einmaligen im Sinne einer endgültigen Ausführung. Wie schon Bruns mit Recht bemerkt[142]), ist diese Rechtslage von großer theoretischer Bedeutung für den Fall einer Auflösung des Völkerbundes oder dann, wenn etwa im vorliegenden Falle der Völkerbund gegenüber der von Polen eingenommenen Haltung versagen sollte. Deutschland hat dann, falls es nicht aus politischen Gründen davon absehen würde, die Möglichkeit auf Art. 93 des Versailler Vertrages zurückzugreifen, und zwar nicht nur gegen Polen, sondern auch besonders gegenüber den Hauptmächten, an die bei einem Versagen des Völkerbundes dessen Garantiekompetenzen zurückfallen würden, und die Deutschland gegenüber verpflichtet wären, ihre Rechte aus Art. 93 V. V. wieder unmittelbar wahrzunehmen. Denn auch die Hauptmächte haben ihren Pflichten gegenüber Deutschland noch nicht durch den Abschluß des Vertrages endgültig Genüge geleistet, sodaß es rechtswidrig wäre, wenn etwa heute die Hauptmächte erklären würden, daß sie auf die weitere Erfüllung des Vertrages — trotz formaler Geltung — keinen Wert mehr legten. Im Verhältnis zu Polen[143]) gestattet der Art. 93 des V. V. dem deutschen Reich ein dauerndes berechtigtes Interesse an dem völkischen Schicksal der in den abgetretenen Gebieten wohnenden deutschen Volksgenossen. Die Aufnahme dieser Bestimmung in den Friedensvertrag hat zu bedeuten, daß die Verletzung des Minderheitenschutzvertrages Deutschland als dem Kontrahenten des Versailler Vertrages gegenüber als Verletzung auch dieses Vertrages angesehen werden muß[144]). Deutschland kann daher gegen Polen die sich jeweils aus der Verletzung ergebenden Rechte geltend machen, insbesondere den Ständigen Internationalen Gerichtshof anrufen und sich gegenüber einem polnischen Einwande der mangelnden Legitimation auf Art. 93 des Friedensvertrages berufen, wie es die Deutsche Regierung in ihrem dem Ständigen Internationalen Gerichtshof in dem bekannten Ansiedlerstreit eingereichten Memorandum[145]) getan hat: „L'insertion de la disposition de l'article 93 alinéa I dans le Traité de Versailles conclu entre les Puissances Alliées et Associées d'une part et de l'Allemagne d'autre part, signifie sans nul doute que la Pologne s'engage vis-à-vis de l'Allemagne à conclure avec les Principales Puissances Alliées un traité pour la protection des minorités de race, de langue et de religion. Il ne s'agit donc pas là pour l'Allemagne d'une res inter alios gesta."

141) Text bei Kraus a.a.O. S. 53.
142) A.a.O. S. 115.
143) Im Verhältnisse zur Tschechoslowakei gilt Art. 86 V. V.
144) v. Balogh a.a.O. S. 35, 39.
145) Wintgens a.a.O. S. 347.

Dieses Recht Deutschlands, eventuell auf den Art. 93 V. V. zurückgreifen zu können, darf jedoch nicht verwechselt werden mit der Deutschland für den Fall seines Wiedereintritts in den Völkerbund nur in seiner Eigenschaft als Ratsmitglied zustehenden Befugnis nach Art. 12 des Minderheitenschutzvertrages den Rat zu befassen.

Bekanntlich war der Abschluß des Minderheitenvertrages in Ausführung der in Art. 93 des Versailler Vertrages ausgesprochenen Verpflichtung die Bedingung für die formelle Bestätigung der Anerkennung Polens [146]). In der Note des Präsidenten der Friedenskonferenz an Paderewski wird auf die Dankespflicht Polens gegenüber den Hauptmächten hingewiesen, die ja auch von Deutschland gleichzeitig mit dessen Abtretungserklärung in Art. 87 des V. V. die Anerkennung des neuen Polens erzwangen. Den Anstrengungen und Opfern der A. und A. Mächte, so schreibt Clemenceau habe Polen es zu verdanken, seine Unabhängigkeit wiedererlangt zu haben. Dank ihrer Entscheidung sei der polnische Staat im Begriff, auf den in Frage stehenden Gebieten wieder aufgerichtet zu werden und seien die Einwohner dieser Gebiete im Begriff, der polnischen Nation einverleibt zu werden. Von der Unterstützung der seitens der Mächte dem Völkerbunde gebotenen Hilfsmittel werde Polen lange in Zukunft abhängen, um seine Gebiete in voller Ruhe besitzen zu können. Hieraus entstehe für die Mächte die Verpflichtung, der sie sich nicht entziehen könnten, in der dauerhaftesten und feierlichsten Form die Garantien gewisser wesentlicher Rechte sicherzustellen, die den Bewohnern einen genügenden Schutz bieten werden, welche Veränderungen sich auch in der inneren Verwaltung des polnischen Staates vollziehen könnten. Hieraus ist ebenso wie aus der oben zitierten Mantelnote zu entnehmen, daß Deutschland und den anderen Gebestaaten die Abtretung von Gebietsteilen mit konationaler Bevölkerung nicht zugemutet werden sollte, ohne daß die Nachfolgestaaten rechtlich bindend verpflichtet wurden, bestimmte Rechtsgrundsätze im Hinblick auf die Behandlung dieser Volksgruppen einzuhalten. Die enge Verflechtung der minderheitenrechtlichen Verpflichtungen Polens und der A. und A. Hauptmächte gegenüber Deutschland mit dem System des Versailler Vertrages ist somit unverkennbar. „Das Recht der Minderheitenverträge ist notwendiger Bestandteil des Systems der Friedensverträge mit den Mittelmächten“ [147]). Es gibt keine Gesamtgeltung dieses Vertragsrechtes ohne Geltung des Minderheitenrechts. Die ständigen Hinweise der Nutznießer von Versailles und der übrigen Pariser Vorortverträge auf die Heiligkeit und Unantastbarkeit der Verträge beziehen sich demnach im gleichen Maße auf ihre eigenen Verpflichtungen aus den Minderheitenverträgen, ohne deren vorherige Unterzeichnung die offiziellen völkerrechtlichen Anerkennungen und Gebietszuteilungen, wie aus der in Form eines Ultimatums gehaltenen Note Clemenceaus an Po-

146) Vgl. Clemenceaunote an Paderewski, abgedruckt bei Kraus a.a.O. S. 44.

147) Bruns a.a.O. S. 70.

len hervorgeht, nicht erfolgt wären. Diese Zusammenhänge sind durchaus geeignet, die rechtliche Stellung Deutschlands in seinen Minderheitenansprüchen zu festigen. Die Folgen einer polnischen Nichtbeachtung des Minderheitenrechtes wären unabsehbar, eine Verletzung dieser Bestimmungen müßte sich sehr viel ernster auswirken als der Bruch irgend eines anderen Vertrages.

Eine Aufhebung der Anerkennung des polnischen Staates würde die Nichterfüllung der in dem Minderheitenvertrage übernommenen Verpflichtungen freilich nicht ohne weiteres zur Folge haben. Wenn auch dem neuen Polen — nach dem Beispiele Serbiens, Montenegros und Rumäniens auf dem Berliner Kongreß — die offizielle Anerkennung nur unter einer Bedingung gegeben wurde, so handelt es sich doch nicht um eine auflösend, sondern um eine aufschiebend bedingte Anerkennung. Voraussetzung der Anerkennung war zwar der Abschluß des Minderheitenschutzvertrages; eine etwaige spätere Nichterfüllung sollte aber die einmal gegebene Anerkennung nicht eo ipso zum Erlöschen bringen[148]). Am treffendsten kennzeichnet wohl der japanische Professor Tachi[149]) die Lage: „La condition impose l'obligation spéciale à un nouvel état comme prix de reconnaissance et qu'en cas de non-exécution de cette condition le nouvel état commet une violation des obligations internationales entraînant la responsabilité internationale (droit d'intervention) et sans toutefois entraîner l'annulation de la reconnaissance."

Eine andere Frage ist allerdings, ob in einem solchen Falle die anerkennenden Staaten ihre frühere Anerkennung nicht widerrufen können. Die Möglichkeit eines Widerrufs der Anerkennung wird nach der richtigen Ansicht zu bejahen sein. Doch ist diese Möglichkeit ganz unabhängig von der Lagerung des Einzelfalls. So wie der anerkennende Staat völlig frei ist in der Verleihung der Anerkennung und der Beurteilung ihrer Voraussetzungen, so muß es ihm auch freistehen, seine Anerkennung zurückzuziehen, wenn er der Meinung ist, daß der Staat diese nicht mehr verdiene. Liszt-Fleischmann[150]) ist darin zuzustimmen, daß die Anerkennung „keinen Charakter indelebilis verleihe". Wenn also auch die besonderen Umstände des Zustandekommens des Minderheitenschutzvertrages und seine Stellung im Versailler System ein Erlöschen der Anerkennung bei einer Vertragsverletzung durch Polen nicht bewirken würden, so würde Polen damit den Mächten eine gewisse moralische Berechtigung verschaffen, ihre frühere Anerkennung zurückzuziehen.

Die vorstehenden Betrachtungen hinterlassen bei ihrem Abschluß zweifellos den Eindruck, daß in juristischer Beziehung die Minderheiten durch das bestehende Vertragsnetz wohl gedeckt sind, und daß rein juristische Einwände und Angriffe gegen die Minderheitenschutzverpflichtungen nicht durchzuschlagen vermögen. Es wäre aber

---

148) Vergl. Sereni a.a.O. S. 4.
149) Wiedergegeben bei Ito a.a.O. S. 49; vergl. auch dort Zitierte.
150) A.a.O. S. 92.

falsch, sich hiermit zu beruhigen und deshalb auch den neuerlichen sehr entschiedenen Genfer Vorstoß Polens in der Minderheitenfrage weniger ernst zu nehmen.

Seit den Friedensverträgen haben die Vertreter des Minderheitenschutzes auf Kongressen und Völkerbundsversammlungen, ebenso wie die zahlreichen Völkerbundsvereinigungen und Unionen, durch Eingaben, Denkschriften und Memoranden und durch ausgedehnte publizistische Tätigkeit das Interesse der Weltöffentlichkeit für die Fragen des Minderheitenschutzes wachzuhalten verstanden. In ihrem Bestreben, den vorhandenen Minderheitenschutz weiter auszubauen und wirksamer zu gestalten hatten sie manchen Erfolg zu verzeichnen. Diesen Bestrebungen gegenüber befanden sich die Neustaaten begreiflicherweise in dauernder Abwehrstellung. Mit dem Beck'schen Auftritt in Genf ist Polen — zunächst noch allein — von der Verteidigung zum Angriff übergegangen. Die aus der neuen Haltung Polens erwachsene Gefahr für das bisherige Minderheitenschutzsystem ist um so beachtlicher, als die internationalen Instanzen, wie man immer wieder feststellen kann, noch nicht die Macht hinter sich haben, um tatsächlich eine bestimmte Haltung eines Staates gegenüber seinen Minderheiten auf die Dauer erzwingen zu können.

Für die Zukunft erstrebenswert sind deshalb im Interesse der Minderheiten die auf Gegenseitigkeit gestellten Zweiparteienverträge über Minderheitenschutz, wie sie schon zwischen Östereich und der Tschechoslowakei, Polen und der Tschechoslowakei und zwischen Polen und Deutschland bezüglich Oberschlesiens — hier sogar mit der Garantie des Völkerbundes — bestehen. Durch den Abschluß solcher bilateralen Verträge, auf die auch wohl die weitere Entwicklung hinauslaufen wird, ist noch am ehesten eine Beruhigung zu erreichen. Es würde dem Prinzip der Gleichberechtigung Genüge geleistet und damit eine der Hauptursachen des schlechten Willens der belasteten Staaten beseitigt. Die in diesen bilateralen Verträgen gewährte Gegenseitigkeit ist ja schließlich ein tief eingewurzelter Grundsatz der internationalen Ordnung, der letzten Endes auf den Gleichheitsgedanken zurückgeht. Sollte diesem Gleichheitsgedanken nicht mit der Zeit entsprochen werden, — und der einzige praktische Ausweg ist eben das bilaterale Verhältnis, die Einigung zwischen Wohn- und Stammstaat —, so würden die belasteten Staaten doch nie aufhören, auf eine Lösung kraft eigener souveräner Entscheidung hinzuarbeiten, denn „solange menschliche Willensakte den Staat konstituieren, werden sie immer wieder Rechtssätze souverän zerbrechen, sei es, daß sie damit Rechtsgrundsätze verletzen oder zum Siege führen“ [151]). — Der baldige Aufbau eines Volksgruppenrechtes auf Gegenseitigkeit wird kein unwesentlicher Beitrag zur Erhaltung des europäischen Friedens sein.

---

151) Heller a.a.O. S. 177.

LEBENSLAUF

Ich bin am 3. Mai 1910 als Sohn des Kaufmanns Max J. van de Sand und seiner Ehefrau Anna geb. Weber in Bochum geboren. Ich besuchte die Volksschule und sodann 9 Jahre die Goethe-Oberrealschule zu Bochum, an der ich Ostern 1929 die Reifeprüfung bestand. Hierauf widmete ich mich dem Studium der Rechts-und Staatswissenschaften an den Universitäten Tübingen, Genf, Berlin und Marburg.

Nach einem Studium von 8 Semestern bestand ich am 19. Juli 1933 beim Oberlandesgericht in Kassel die erste juristische Staatsprüfung.

Am 1. September 1933 erfolgte meine Ernennung zum Gerichtsreferendar. Seitdem bin ich im Vorbereitungsdienst.